Inwieweit ist der Grundsatz der Trennung der Gewalten in der Reichsverfassung verwirklicht?

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Rostock

vorgelegt von

Otto Uhlhorn

Referendar beim Meckl.-Schwer. Landgericht zu Rostock.

1926

Druck von Carl Hinstorffs Hofbuchdruckerei
Rostock.

Referent: Professor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Gerhard: Parlament und Regierung im Deutschen Reich. Berlin 1918.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 3./4. Aufl. Berlin 1926.

Aristoteles: Politik. Uebersetzt und erläutert von J. H. v. Kirchmann. Leipzig 1880.

Aristoteles: Die Verfassung von Athen. Deutsch von Dr. G. Wentzel. Leipzig bei Phil. Reclam. Bd. Nr. 3010.

Arndt, Adolf: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Adolf: Ueber Anfang, Unterbrechung und Schluß der Legislaturperioden in „Annalen des Deutschen Reiches", Heft 10. München 1903.

Berger, Siegfried: Einführung in die deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1921.

Berichte und Protokolle des achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920.

Beyer, Bruno: Kritische Studien zur Systematisierung der Staatsfunktionen in der Ztschr. f. d. ges. Staatwissenschaft". 67. Jahrg. Tübingen 1911.

Bornhak, Konrad: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1909.

Bornhak, Konrad: Preußisches Staatsrecht. Breslau 1911.

Brandis, Werner: Die Reichsverfassung. Langensalza 1921.

Cohn, Rudolf: Die Reichsaufsicht über die Länder. Berlin 1921.

Deutscher Geschichtskalender. Herausgeber Dr. Friedr. Purlitz, Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1919.

Everling, Friedrich: Fort mit dem Ausnahmegesetz. München 1923.

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1923.

Freund, Ernst: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten in „Das öffentl. Recht d. Gegenwart". Bd. 12. Tübingen 1911.

Freytag-Lorindhoven, Axel Frhr. v.: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Giese, Friedrich: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 7. Aufl. Berlin 1926.

Giese, Friedrich: Grundriß des Reichsstaatsrechts. Berlin 1922.

Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hahlbrock, Heinrich: Ueber die Dreiteilung der Gewalten in Preußen zur Zeit der konstitutionellen Monarchie (Dissertation). Hameln 1920.

Hatschek, Julius: Deutsches und preußisches Staatsrecht. Berlin 1923.

Hatschek, Julius: Reichsstaatsrecht. Berlin 1923.

Hippel, v.: Die Lehre Montesquieus von der Dreiteilung der Gewalten und der Grad ihrer Verwirklichung in den Verfassungen des Deutschen Reiches von 1871 und 1919, und den Verfassungen des preußischen Staates von 1850 und 1920 (Dissertation). Göttingen 1921 (Maschinenschr.).

Hubrich, Eduard: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

Jellinek, Georg: Eine neue Theorie über die Lehre Montesquieus von den Staatsgewalten in „Ztschr. f. d. private u. öffentl. Recht d. Gegenwart", 30. Bd. Wien 1903.

Jellinek, Georg: Ausgewählte Schriften und Reden. Berlin 1911.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1920.

Jèze, Gaston: Das Verwaltungsrecht der französischen Republik in „Das öffentl. Recht d. Gegenwart", Bd. 23. Tübingen 1913.

Kahn, Paul: Das besondere Gewaltverhältnis im öffentlichen Recht (Diss. Heidelberg). Baden-Baden 1912.

Kelsen, Hans: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Tübingen 1911.

Korn, Alfred: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Verlag Siegfried Cronbach.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Tübingen 1911.

Lebon, André: Das Verfassungsrecht der französischen Republik in „Das öffentl. Recht d. Gegenwart", Bd. 6. Tübingen 1909.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. München und Leipzig 1914.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München und Leipzig 1919.

Meißner, Otto: Die Reichsverfassung. Berlin 1919.

Meißner, Otto: Das neue Staatsrecht des Reichs und der Länder. Berlin 1921.

Montesquieu, José: Esprit des Lois. Librairie de Paris.

Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München und Leipzig 1920.

Oeschey, Rudolf: Die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwig XVIII. vom 4. Juni 1814. München 1914.

Poetzsch, Fritz: Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919. 2. Aufl. Berlin 1921.

Poetzsch, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung in „Jahrb. d. öffentl. Rechts", Bd. 13. Tübingen 1925.

Radlauer, Ernst: Ueber Gewaltrechte, öffentliche Gewaltrechte und die öffentliche Gewalt des Staates außerhalb seiner Grenzen. Breslau 1913.

Rehm, Hermann: Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1899.

Rehm, Hermann: Allgemeine Staatslehre (Samml. Göschen). Leipzig 1907.

Redslob, Robert: Abhängige Länder, eine Analyse des Begriffs von der ursprünglichen Herrschergewalt. Leipzig 1914.

Rousseau, J. J.: Du Contrat social ou principes du droit politique. Amsterdam 1762.

Saenger, Konrad: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin 1920.

Schlief, Eugen: Die Verfassung der Nordamerikanischen Union. Leipzig 1880.

Schmidt, Richard: Allgemeine Staatslehre. Leipzig 1901.

Seydel, Max v.: Bayrisches Staatsrecht in „Das öffentl. Recht d. Gegenw.", Bd. 21. Tübingen 1913.

Somló, Felix: Juristische Grundlehre. Leipzig 1917.

Stein, Friedrich: Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung. Tübingen 1912.

Stier-Somlo, Fritz: Die Dreiteilung der Gewalten in „Handb. d. Politik", Bd. 1. Berlin und Leipzig 1920.

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Bonn 1920.

Stier-Somlo, Fritz: Politik. Leipzig 1921.
Treitschke, Heinrich v.: Politik. Leipzig 1899.
Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.
Wenzel Max: Juristische Grundprobleme. Berlin 1920.
Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1895.

Inhalt.

Erster Abschnitt:

Der Grundsatz der Gewaltentrennung.

Seite

A. Die Darstellung der Lehre Montesquieus 3
B. Die Unabhängigkeit der Gewaltenträger nach Montesquieus Verfassungsentwurf 6
C. Begriff der drei Gewalten nach Montesquieu 7
I. Gesetzgebung 7
II. Richterliche Gewalt 9
III. Exekutive und Verwaltung 9
D. Einfluß der Montesquieuschen Lehre auf die Verfassungen Frankreichs und anderer Staaten 10

Zweiter Abschnitt:

Die Weimarer Verfassung.

A. Die drei Gewalten 18
I. Reichsgesetzgebung.
a) Stadien der Gesetzgebung 19
1. Initiative 19
2. Festsetzung des Gesetzestextes 20
3. Sanktion 20
4. Einspruch 20
5. Ausfertigung und Verkündung 20
b) Die Organe der Gesetzgebung 20
c) Das Gesetz 22
1. Materielles Gesetz 23
2. Formelles Gesetz 23
II. Reichsverwaltung 25
a) Organe der Reichsverwaltung 26
1. Reichspräsident 26
2. Reichsregierung 28
b) Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen . 28
III. Rechtspflege 30
a) Organe der Rechtspflege 31
b) Justiz und Rechtspflege 31
c) Unabhängigkeit der Richter 32

Seite

B. Gegenseitiges Verhältnis der drei Gewalten 33
I. Legislative und Verwaltung 33
a) Kurzer Rückblick auf die alte Reichsverfassung . . 33
b) Mittelbare oder unmittelbare Demokratie? 38
c) Gewaltentrennende oder gewaltenvereinende Republik? 39
d) Reichspräsident und Reichstag 45
1. Gewaltentrennung 45
2. Gleichgewichtsstellung 46
α) Gewicht des Reichspräsidenten 46
β) Gewicht des Reichstags 47
3. Durchbrechung der Gewaltentrennung. Art. 50, 54 der Weimarer Verfassung 48
4. Rechtsverordnungen 51
5. Formelle Gesetze. 52
e) Reichsregierung und Reichstag. Grundsatz: Vereinigung der Gewalten 54
1. Abhängigkeit der Reichsregierung 55
α) vom Reichspräsidenten 55
β) vom Reichstag. 55
2. Formelle Gesetze. 59
3. Rechtsverordnungen 61
II. Die Justiz im Verhältnis zur Legislative und Verwaltung 62
a) Grundsatz: Trennung der Gewalten infolge Unabhängigkeit der Richter. 62
b) Berührungspunkte mit der Legislative 62
c) Berührungspunkte mit der Verwaltung 63

Dritter Abschnitt:

Zusammenfassung. 64

Vorwort.

Bei der Bearbeitung des vorliegenden Themas ist der Verfasser von dem Gedanken ausgegangen, jene Verhältnisse, in denen sich die neue Weimarer Verfassung bezüglich der Gewaltenverteilung von der alten Reichsverfassung von 1871 unterscheidet, einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen, als solche Punkte, in denen das gleiche Prinzip in beiden Verfassungen herrscht. Das letztere ist im wesentlichen der Fall bei dem Verhältnis der Rechtspflege zur gesetzgebenden und exekutiven Gewalt, während das Verhältnis der gesetzgebenden zur exekutiven Gewalt im Vergleich zu früher eine gewaltige Veränderung erfahren hat. So mag es verstanden werden, wenn der in der Disposition unter dem zweiten Abschnitt B II bezeichnete Abschnitt nur knapp behandelt ist. Bei der Behandlung des Verhältnisses zwischen gesetzgebender und exekutiver Gewalt ist, abgesehen von der Darstellung der in den Bestimmungen der Weimarer Verfassung geschaffenen Verhältnisse, versucht worden, auch die Gedankengänge zu erörtern, welche die Väter der Weimarer Verfassung geleitet haben mögen. Hieraus erklärt es sich, wenn in der Disposition z. B. dem Reichstag der Reichspräsident allein, ohne die Reichsregierung, gegenübergestellt worden ist, während an sich Reichspräsident und Reichsregierung auf Grund der in den Artikeln 50, 54 der Weimarer Verfassung niedergelegten Bestimmungen organisch zusammengehören und in Ansehung genannter Bestimmungen nur in der Vorstellung getrennt werden dürfen.

Zur Unterscheidung von der alten Reichsverfassung ist die neue Reichsverfassung durchgängig mit „Weimarer Verfassung“ bezeichnet worden. (Abkürzungen: a. R. V. und W. V.)

Die im Texte angezogene Literatur ist bezüglich solcher Verfasser, bei denen überhaupt nur ein Werk in Frage kommt, oder von denen laut Literaturverzeichnis nur ein Werk zur Bearbeitung des vorliegenden Themas benutzt worden ist, nur mit dem Namen des betreffenden Verfassers und der Seite des im Literaturverzeichnis angegebenen Werkes angeführt. Sind mehrere Werke eines Verfassers im Literaturverzeichnis verzeichnet, so ist in den Fußnoten des Textes dem Namen des Verfassers noch das in Frage kommende Werk hinzugefügt.

Erster Abschnitt:

Der Grundsatz der Gewaltentrennung.

A. Darstellung der Lehre Montesquieus.

Wenn von dem Grundsatz der Gewaltentrennung oder Gewaltenteilung in einem Staate gesprochen wird, so drängt sich die Frage auf: gibt es überhaupt mehrere Gewalten, durch die der Staat seine Herrschaft ausübt? Ist die Herrschergewalt des Staates nicht vielmehr eine einzige und unteilbare? Es mag darauf gleich geantwortet werden, wenn auch auf eine eingehende Definition und Untersuchung des Begriffes der Staatsgewalt nicht eingegangen werden soll: Gewiß ist die Herrschergewalt des Staates eine einheitliche und unteilbare. Eine solche einheitliche Macht ist sogar Voraussetzung für die Existenz eines jeden Staates; in diesem Sinne gibt es allerdings keine verschiedenen Staatsgewalten. Wenn trotzdem von einer Teilung der Gewalten gesprochen wird, so muß von der erwähnten Voraussetzung abgesehen, und die Staatsgewalt von einem andern Gesichtspunkt aus, nach ihrem Inhalt, untersucht werden. Die Staatsgewalt tritt durch Tätigkeit in Erscheinung. Diese ihre Tätigkeit ist inhaltlich mannigfaltig und erschöpft sich nicht in gleichartigen Akten mit gleichartigen Erfolgen. An diese verschiedenen Erscheinungsformen der Staatsgewalt in ihrer Tätigkeit durch die Staatsorgane knüpft die Lehre von der Gewaltenteilung, ohne die vorausgesetzte Einheit der staatlichen Rechtsmacht in besondere verschiedene Staatsgewalten auseinanderreißen zu wollen, an. Sie versucht, jene Erscheinungsformen in verschiedene, ihrem Inhalt nach gleichartige Kategorien zu unterscheiden, sie zu ordnen und gegenüberzustellen, und schließlich aus dem gewonnenen

theoretischen Ergebnis als Hauptzweck praktische Folgerungen zu ziehen.

Schon Aristoteles hat versucht, eine Einteilung der Tätigkeitsformen der Staatsgewalt vorzunehmen; er unterschied drei Gruppen: 1) τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, d. h. die beratschlagende Gewalt über die gemeinsamen Angelegenheiten, 2) τὸ περὶ τὰς ἀρχάς, d. h. die Gewalt, die darüber zu entscheiden hat, wie es sich mit den Staatsämtern verhalten soll, 3) τὸ δικάζον, d. h. die Rechtspflege.

Dieses Schema wurde grundlegend für die Lehre des französischen Richters und Rechtsgelehrten *Montesquieu,* der in Anlehnung an den englischen Philosophen *Locke* in seinem Buche „Esprit des Lois" die eigentliche Lehre von der Gewaltentrennung, wie sie im modernen Staatsleben von Bedeutung geworden ist, begründete.

Nichts lag *Montesquieu* ferner, als eine theoretisch staatsrechtliche Betrachtung über das Wesen der Staatsgewalt anzustellen; seine Triebfeder lag in der Zeit des 18. Jahrhunderts, wo das französische Volk unter einem leichtsinnigen und willkürlichen Königtume ausgebeutet und aller persönlichen und politischen Freiheit bar war, auf anderem Gebiete. Ihm schwebte eine politische Idee vor Augen: das Ideal der politischen Freiheit des einzelnen Staatsbürgers, zu dessen Verwirklichung er die Forderung aufstellte, die alleinige Ausübung der Herrschergewalt vom Könige fortzunehmen, und jede der von ihm unterschiedenen in der staatlichen Tätigkeit offenbar werdenden Formen der Herrschergewalt, kurz „Gewalten" (pouvoirs) genannt, auf selbständige von einander unabhängige Träger zu überführen.

Folgen wir *Montesquieu* in seinen Ausführungen in seinem Werk „Esprit des Lois", so beginnt er mit einer Betrachtung über die Bedeutung der politischen Freiheit des Bürgers. Wie wollte er sie verwirklicht sehen? Etwa darin, daß das Volk selbst die Macht im Staate hat, also Träger der Staatsgewalt ist? Das lehnte *Montesquieu* ab, indem er am Schluß des zweiten

Kapitels des XI. Buches den — heute unmodern gewordenen — Ausspruch tut, daß man in den Demokratien „die Macht des Volkes mit seiner Freiheit verwechselt hat". Eine Definition dessen jedoch, was er unter der Freiheit des einzelnen versteht, gibt *Montesquieu* nicht deutlich; er umschreibt den Begriff im sechsten Kapitel des XI. Buches „als jene Ruhe des Gemütes, welche aus dem Glauben an die eigene Sicherheit hervorgeht". Und an anderer Stelle (XI, 3) sagt er: „Dans un état c'est à dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir." Kurz darauf stellt *Montesquieu* die politische Freiheit des Bürgers hin als „das Recht, alles tun zu dürfen, was die Gesetze erlauben".

Der Schutz der politischen Freiheit erscheint *Montesquieu* notwendig; der einzelne soll geschützt werden vor einem Mißbrauch der Staatsgewalt durch die jeweiligen Machthaber. Er sagt im vierten Kapitel des XI. Buches nämlich: „C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites." Er kommt daher zu dem Schluß, daß es nötig ist, um einen solchen Mißbrauch zu verhindern, durch eine richtige Einteilung der Dinge („par la disposition des choses") dafür zu sorgen, daß der Macht eine Macht entgegengesetzt werde.

Nach diesen mehr allgemeinen und philosophischen Erörterungen über die politische Freiheit des einzelnen Bürgers und die Natur des Menschen, die geneigt sei, die Macht zum Schaden anderer zu mißbrauchen, kommt *Montesquieu* im letzten Kapitel des XI. Buches auf die Unterscheidung der im Staate wirkenden Gewalten. Er sagt, daß es drei Gewalten in jedem Staate gebe: die gesetzgebende, die ausführende und die richterliche.

Aus dieser Erkenntnis, und um den eigentlichen Zweck seiner Lehre, die politische Freiheit des Bürgers, zu erreichen, stellt *Montesquieu* die Forderung, daß

jede der drei Gewalten besonderen Subjekten übertragen werde. Denn er sagt: „Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différents des particuliers." Nachdem so grundsätzlich eine Unabhängigkeit der Gewaltenträger herbeigeführt sei, sei es notwendig, jedem Gewaltenträger die Möglichkeit zu geben, die anderen Gewalten an Uebergriffen und Mißbräuchen zu hindern. („Faculté d'empêcher", „puissance prohibitive".)

B. Die Unabhängigkeit der Gewaltenträger nach Montesquieus Verfassungsentwurf.

Um seine Gedanken klar zu machen und ihre praktische Auswirkung darzustellen, entwirft *Montesquieu* ein Muster einer Verfassung nach dem Grundsatz der Gewaltentrennung. Das Wichtigste sei kurz hervorgehoben:

Die gesetzgebende Gewalt teilt *Montesquieu* zwei Kammern zu, der Kammer der Adligen und der vom Volk gewählten Körperschaft.

Die ausführende Gewalt liegt beim König.

Die richterliche Gewalt wird besonderen Richtern übertragen, welche aus der Mitte des Volkes gewählt werden und solange ein Gericht bilden, „als die Notwendigkeit es erfordert" (XI, 3).

Die Unabhängigkeit aller drei Gewalten tritt klar hervor: der König, der Träger der Exekutive, übt seine Gewalt erblich aus; er ist unabhängig vom Parlament, das vom Volk gewählt wird. Daß eine solche Unabhängigkeit von *Montesquieu* für den Grundsatz der Gewaltentrennung als unerläßlich angesehen wird, geht aus seinen eigenen Worten hervor: „Que s'il n'y avait point de monarque, et que la puissance exécutrice fût confiée à un certain nombre de personnes *tirées du corps législatif*, il n'y aurait plus de liberté, parce que

les deux puissances seraient unies; les mêmes personnes ayant quelquefois et pouvant toujours avoir part à l'une et à l'autre" (XI, 6).

Die Unabhängigkeit der Richter von den Trägern der beiden anderen Gewalten hält *Montesquieu* für gesichert, wenn die Richter „in einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Weise aus der Mitte des Volkes entnommen werden" (XI, 6). Auch in der kurzen Dauer ihrer Bestellung sieht *Montesquieu* eine Garantie für ihre Unabhängigkeit.

Eine Reihe weiterer Bestimmungen zielt darauf ab, die gegenseitige Hemmung der Gewalten, also eine Gleichgewichtsstellung zwischen ihnen, kraft der bereits oben erwähnten faculté d'empêcher herbeizuführen. (Z. B. „muß die ausführende Gewalt die Zeit der Abhaltung und die Dauer der [legislativen] Versammlung bestimmen" [XI, 6].) Hervorgehoben sei aber besonders noch das Vetorecht, das *Montesquieu* dem König gegeben hat; dieses Mittel erscheint ihm zur Erreichung der Gewaltenhemmung unbedingt erforderlich; denn „si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances" (XI, 6). Das politische Gleichgewicht der Gewaltenträger kann nach *Montesquieu* nur Bestand haben, wenn der König die faculté d'empêcher gegenüber der Legislative hat; selbst Gesetze geben kann der König natürlich nicht.

C. Begriff der drei Gewalten nach Montesquieu.

I. Gesetzgebung.

Montesquieu bestimmt die Gesetzgebung als diejenige Gewalt, „nach welcher der Fürst oder die Obrigkeit Gesetze für eine bestimmte Zeit oder für immer macht, die bestehenden verbessert oder sie ganz aufhebt" (XI, 6). Was *Montesquieu* unter „Gesetz" versteht, ist damit jedoch noch nicht gesagt; er gibt auch keine

nähere Definition. Es kann aber kein Zweifel bestehen, daß *Montesquieu* seinen Begriff des Gesetzes als inhaltlich bestimmt ansah, daß er ihm also einen materiellen Sinn unterlegen, nicht aber als Gesetzgebung alle Tätigkeit der zur Gesetzgebung berufenen Personen oder Körperschaften angesehen wissen wollte. Das geht daraus hervor, daß zur Unterscheidung der drei Gewalten, deren Uebertragung an verschiedene unabhängige Organe *Montesquieu* erst anregte, notwendig ein inhaltlich feststehender Begriff gehört. *Montesquieu* selbst läßt die Unterscheidung nach materiellen Gesichtspunkten deutlich hervortreten, wenn er im Anfang des sechsten Kapitels des XI. Buches von der „quissance législative" spricht und ihr entgegensetzt „la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens" und „la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil" (richterliche Gewalt). Er spricht also eigentlich nur von zwei Gewalten, der Legislative und der Exekutive, welch letztere, ganz der auch heute herrschenden Meinung entsprechend, im weiteren Sinne materiell die Justiz mit umfaßt [1]). Im weiteren Verlauf des 6. Kapitels tritt das noch einmal hervor, indem er sagt: „Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux." Für *Montesquieu* kann der Begriff der Gesetzgebung nur die Anordnung von Rechtssätzen umfassen. Wenn die Gesetzgebung — also die Anordnung von Rechtssätzen — nach der Lehre von der Gewaltentrennung ausschließlich von einem besonderen unabhängigen Organe wahrgenommen werden soll, so erhellt daraus gleichzeitig, daß auch *nur* das

1) Ueber die Theorien der drei oder zwei Gewalten ist viel gestritten worden. Die Anhänger der Dreigewaltentheorie können sich eigentlich nicht auf Montesquieu berufen. Sie tun es deswegen, weil Montesquieu in seinem Verfassungsentwurf davon ausgeht, daß die Richter nicht von der Exekutive ernannt werden, sondern aus der Mitte des Volkes gewählt werden. In Wirklichkeit ist die Unterscheidung zwischen den beiden Theorien rein doktrinär. S. auch Lebon S. 22 f.

Gesetz sein kann, was von dem zur Anordnung von Rechtssätzen bestimmten Organe — dem Gesetzgeber — angeordnet wird (materiell-formelles Gesetz). Gesetze, welche lediglich Rechtssätze zum Inhalt haben, jedoch nicht von der Legislative erlassen sind, — die heutigen Rechtsverordnungen — kannte *Montesquieu* ebenso wenig wie „Gesetze", welche einen anderen Inhalt haben, aber doch heute als Gesetze deswegen bezeichnet werden, weil sie ihre Entstehung der Tätigkeit der Legislative verdanken (rein formelles Gesetz); der Begriff solcher Gesetze konnte erst im Verfolg der Montesquieuschen Lehre, bei ihrer Anwendung in der Praxis, bekannt werden. Auf die Bedeutung solcher Gesetze wird im Laufe dieser Arbeit noch des öfteren zurückzukommen sein.

II. Richterliche Gewalt.

Die richterliche Gewalt bestimmt *Montesquieu* als diejenige, „kraft deren der Fürst oder die Obrigkeit Verbrechen straft oder über die Streitigkeiten der einzelnen richtet" (XI. 6). Die richterliche Gewalt *Montesquieus* ist gleichzusetzen mit dem, was heute unter „Rechtsprechung in bürgerlichen Streitigkeiten und in Strafsachen" verstanden wird, also mit der rein richterlichen Tätigkeit der ordentlichen Gerichte. Andere Gerichte, wie z. B. die heutigen Verwaltungsgerichte, kannte *Montesquieu* nicht.

III. Exekutive und Verwaltung.

Die Exekutivgewalt bezeichnet *Montesquieu* als diejenige, „kraft deren der Fürst oder die Obrigkeit Frieden oder Krieg schließt, Gesandtschaften entsendet oder empfängt, die Sicherheit aufrecht erhält und Einfälle verhütet" (XI, 6). Weiter wird die ausführende Gewalt als diejenige bezeichnet, „welche die öffentlichen Beschlüsse ausführt" (XI, 6).

Nach heutiger Anschauung umfaßt der Begriff der „Verwaltung" sowohl die ausführende wie auch

die frei regierende Tätigkeit des Staates. Wenn *Montesquieu* von einer „puissance exécutrice" spricht, so liegt der Schluß nahe, daß er an die regierende Tätigkeit nicht gedacht hat, oder sie nicht mit unter den Begriff der ausführenden Gewalt hat einrechnen wollen. Das ist jedoch nicht anzunehmen, da er ja selbst sagt, daß der Fürst oder die Obrigkeit kraft der ausführenden Gewalt Frieden schließt oder Krieg erklärt, Gesandte empfängt oder entsendet etc. Er nennt damit eine Reihe von freien Regierungshandlungen, die nicht lediglich zur Ausführung der öffentlichen Beschlüsse gehören und faßt damit den Begriff der Exekutivgewalt weiter, als der Ausdruck vermuten läßt.

D. Einfluß der Montesquieuschen Lehre auf die Verfassungen Frankreichs und anderer Staaten.

Die *Montesquieu*sche Lehre von der Gewaltentrennung hat in der folgenden Zeit, sowohl am Ende des 18. wie im 19. Jahrhundert bis in unsere Zeit auf die Struktur der Verfassungen in Frankreich und darüber hinaus in Europa und ganz besonders auch in Amerika einen ungeheuren Einfluß ausgeübt. Zur Demonstration dieses Einflusses sollen im folgenden einige Verfassungen als Typen herausgenommen und ganz kurz unter dem Gesichtswinkel der Gewaltentrennung als Beispiele skizziert werden.

Die Lehre *Montesquieus* war geboren aus dem Drang nach freiheitlicher Gestaltung des Staatslebens, zur gleichen Zeit, als die Verkünder des Fortschritts in Frankreich, wie Rousseau, Diderot und Voltaire, in ihren Schriften im französischen Volke den Wunsch nach Neugestaltung der Verhältnisse erweckten. *Montesquieu* selbst hatte ja das Postulat der politischen Freiheit zur Begründung und als Ziel seiner Lehre vorweggestellt, und so war es verständlich, daß seine Ideen und Vorschläge zuvörderst die Verfassungen

Frankreichs am Ende des 18. und auch, jedenfalls zu Beginn, des 19. Jahrhunderts beherrschten.

Die erste monarchische Verfassung des Jahres 1791 und die republikanische Verfassung von 1793 — welch letztere allerdings tatsächlich nie zur Geltung gekommen ist — führten die Trennung und Unabhängigkeit der Gewalten aufs strengste durch — und zwar, wie hier beiläufig erwähnt sein mag, nach der sog. Dreigewaltentheorie [2]). In beiden Verfassungen, wie auch später in anderen Verfassungen, wich man allerdings von der *Montequieu*schen Institution des Zweikammersystems ab.

Die Legislative war in der Verfassung von 1791 der „Assemblée Nationale Législative" übertragen, die sich aus 745 über 25 Jahre alten Abgeordneten zusammensetzte. Diese Kammer hatte nicht nur über die Gesetze zu beschließen, sondern hatte auch die Gesetzesinitiative.

Die vollziehende Gewalt lag beim König, dessen Krone sich auf den Erstgeborenen vererbte. Das Ministerium des Königs entsprach in seiner Zusammensetzung der *Montequieu*schen Forderung, daß es unabhängig von der Legislative sein solle: kein Abgeordneter konnte Minister werden. Nur dem König waren die Minister verantwortlich, der sie nach freiem Ermessen ernennen oder entlassen konnte. Sie hatten das Recht, in der Kammer zu den einzelnen Punkten der Beratung ihre Ansicht zu äußern.

Der König hatte mit der Gesetzgebung nichts zu tun. Er hatte aber ein Vetorecht. Aber auch dieses Recht war nicht unbeschränkt, und auf die Dauer konnte der König das Zustandekommen eines Gesetzes nicht verhindern: wurde die Gesetzesvorlage nach zwei Jahren wieder eingebracht, so trat das Gesetz, falls er bei seinem Widerstand beharrte, nach Ablauf zweier weiterer Jahre in Kraft.

Die Verfassung von 1793 war der von 1791 in den Grundzügen der Gewaltentrennung ähnlich. Es

---

2) s. S. 8 dieser Arbeit.

sollte sich die Zusammensetzung der gesetzgebenden Kammer ändern, Träger der Staatsgewalt sollte nach der Hinrichtung Ludwigs XVI. das Volk selbst sein, und die vollziehende Gewalt sollte von einem Kollegium von 24 Mitgliedern wahrgenommen werden, die aus zweistufigen Wahlen hervorgingen. Dieses Kollegium sollte völlig getrennt sein von der gesetzgebenden Kammer und keine die gesetzgebende Tätigkeit beeinflussende oder hemmende Funktionen haben.

Die richterliche Gewalt war in beiden Verfassungen scharf von der Legislative und auch von der Exekutive getrennt. Die Richter wurden für gewisse Zeiten aus der Mitte des Volkes gewählt. Nach der Verfassung von 1791 stand dem Könige nur ein Bestätigungsrecht zu.

Die Grundzüge der Gewaltentrennung sind auch für die französischen Verfassungen der folgenden Zeit, der Direktorialen Verfassung vom 5. Fructidor des Jahres 3, der nach der Zeit des „Consulat provisoire" eingeführten Konsularverfassung vom 22. Frimaire des Jahres 8 und auch des „senatus consulte organique" vom 28. Floréal des Jahres 12 von maßgebendem Einfluß gewesen.

Es war durch die staatsrechtlichen Umwälzungen und Wechsel in der Innehabung der Macht im Staate in jenen Jahren in Frankreich bedingt, daß zwar in der Gestaltung derjenigen Institutionen, welchen die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege oblag, Aenderungen eintraten. So lag, um nur ein Beispiel herauszugreifen, die vollziehende Gewalt nach der Verfassung des Jahres 3 bei einem Direktorium von fünf Mitgliedern, das seinerseits die Minister zu ernennen hatte; Direktorialmitglieder und Minister durften jedoch nicht der Legislative angehören. Nach der Verfassung des Jahres 8 übte die vollziehende Gewalt der Erste Konsul Bonaparte, und nach dem Senatusconsult des Jahres 12, der Kaiser aus. Die Unabhängigkeit der Gewaltenträger von einander war jedoch, unberührt von den Staatsumwälzungen und staatsrechtlichen Ver-

änderungen, in der Innehabung der Gewalten im übrigen, jedenfalls im Prinzip, durchgeführt geblieben.

Eine grundsätzliche Aenderung trat hierin aber durch die Verfassung des Jahres 1814, durch die charte constitutionelle Ludwigs XVIII., ein. Die Unabhängigkeit der Justiz blieb gewahrt. Die Richter wurden vom Könige ernannt. Der König stand auch weiterhin an der Spitze der vollziehenden Gewalt; aber seine Minister, die er selbst zu ernennen hatte, konnten den an der Gesetzgebung beteiligten Kammern, der Chambre des pairs und der Chambre des députés des départements angehören. Es war damit in Frankreich der erste Schritt zur Parlamentarisierung getan. Auf der anderen Seite sollte die gesetzgebende Gewalt nicht allein von den Kammern, sondern von diesen gemeinsam mit dem König ausgeübt werden. Die Charte bestimmt in Art. 15: „La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre et la Chambre des députés des départements", und in Art. 22: „Le Roi seul sanctionne et promulge les lois." Es sei hier auf die gleichlautende Bestimmung der preußischen Verfassung in Art. 62[3]) hingewiesen, die offenbar in Anlehnung an die Charte, auch an die belgische Verfassung (Art. 26[4]), übernommen worden ist. *Oeschey*[5]) weist darauf hin, daß der Sinn der Art. 15 und 22 der ist, daß lediglich die Feststellung des Gesetzesinhalts gemeinschaftlich durch den König und die Kammern ausgeübt werde, und daß der König allein den wirklichen Gesetzesbefehl erteilen sollte, der König allein also Gesetzgeber ist. Es soll nicht auf die verschiedenen Ansichten darüber eingegangen werden, ob diese Konstruktion die allein richtige ist; für die Charte ist *Oeschey* wohl zuzustimmen; für die preußische Verfassung sei auf die von *Hahlbrock*[6]) ge-

3) „Die gesetzgebende Gewalt wird durch den König und zwei Kammern ausgeübt."

4) „Le pouvoir législatif s' exerce collectivement par le Roi, le Sénat et deux chambres."

5) s. Oeschey S. 76.

6) s. Hahlbrock S. 22 ff.

gebenen eingehenden Darlegungen verwiesen. Die hierüber angestellten Betrachtungen haben in erster Linie Wert für das Verständnis und die Erläuterung der materiellen königlichen Gewalt. Der Zweck, den *Montesquieu* mit seiner Lehre erreichen wollte, nämlich dem Könige die Möglichkeit zu nehmen, tyrannische Gesetze zu erlassen und sie tyrannisch auszuführen, wurde durch die Bestimmung der Charte, auch der preußischen Verfassung, welche die Ausübung der Gesetzgebung auf den gemeinschaftlichen Willen des Königs und der Kammern abstellte, zwar nicht in der reinen Form der *Montesquieu*schen Ideen, aber doch bis zu einem gewissen Grade erfüllt. Es muß festgestellt werden, daß der übereinstimmende Wille des Königs und der Kammer etwas anderes ist als der Wille des Königs allein. Die Gewalten beruhen nicht auf ein und demselben Willen. Daß aber die erwähnten Bestimmungen, sowohl der Charte, wie der preußischen Verfassung, nicht der unmittelbare Niederschlag *Montesquieu*scher Gedanken, sondern das Ergebnis innerstaatlicher Entwicklung, besonders in Preußen, darstellen, soll nicht verkannt werden; denn beide Verfassungen zeigen die Tendenz zu der mit der *Montesquieu*schen Lehre in Widerspruch stehenden Auffassung, daß der König allein befiehlt, sowohl in der Gesetzgebung, wie in der Exekutive, daß er also eine dem absoluten Herrscher ähnliche Stellung haben soll. Hierauf hin weist auch die Bestimmung der Charte, daß der König allein das Recht der Gesetzesinitiative hat und auch in dieser Beziehung notwendiges Organ der Gesetzgebung ist, ohne dessen Anstoß die Legislative überhaupt nicht tätig werden kann. Da in diesem Zusammenhang von der preußischen Verfassung die Sprache war, sei aber auf die von der Charte bezüglich der Gewaltentrennung wichtige Abweichung des preußischen Verfassungsrechtes hingewiesen, daß die königlichen Minister nicht gleichzeitig den an der Gesetzgebung beteiligten Kammern angehören durften, daß also der nach dem Recht der Charte unternommene erste Schritt zur Parlamentarisierung der Regierung

hier nicht getan ist, und in der preußischen Verfassung eine Gewaltentrennung im Prinzip somit durchgeführt ist.

Es ist bereits gesagt worden, daß der Einfluß der *Montesquieu*schen Lehre bis nach Amerika gereicht hat. Gerade dort ist, als im Jahre 1776 die Kolonien sich von England emanzipierten, und dann 1787 die noch heute geltende Bundesverfassung der Vereinigten Staaten konstituiert wurde, mit größter Selbstverständlichkeit die Grundlehre von der Trennung der Gewalten in reinster Form aufgenommen worden. Nicht nur die Bundesverfassung selbst, auch die Verfassungen der Staaten, haben die Trennung der Gewalten durchgeführt und gelegentlich eine diesbezügliche ausdrückliche Erklärung in ihre Verfassungen hineingestellt.

Die Bundesverfassung von 1787 spricht in ihrem ersten Artikel von der gesetzgebenden Gewalt, im zweiten Artikel von der „ausführenden" und im dritten Artikel von der „richterlichen" Gewalt. Es mag bemerkt sein — worauf auch noch im Laufe dieser Arbeit an anderer Stelle hingewiesen werden wird —, daß diese Koordinierung der drei Gewalten nur eine äußerliche ist und nicht als eine qualitative Zersplitterung der Staatsgewalt, sondern als quantitative Verteilung ihrer Funktionen auf verschiedene unabhängige Träger gemeint war und gemeint sein konnte. Der Grundsatz der materiellen Unterordnung der Gewalten unter die Gesetzgebung ist in der Verfassung in der Bestimmung zum Ausdruck gekommen, daß es Pflicht der Exekutive ist, für die Ausführung der Gesetze Sorge zu tragen. Demgegenüber ist persönlich der Träger der Exekutive — der Präsident — scharf getrennt von dem Träger der Legislative — dem Kongreß.

Die Trennung drückt sich von vorneherein in der Art der Bestellung des Präsidenten aus: er wird vom Volk gewählt, und nicht von der Legislative bestimmt. Der Präsident hat sein eigenes Kabinett von Sekretären, das unabhängig ist von der politischen Zusammensetzung der Legislative und höchstens in-

sofern ihrer Gunst bedarf, als es von den gesetzgebenden Körperschaften das Budget seines Ressorts bewilligt erhält. Die Sekretäre können nicht zugleich Mitglieder der Legislative sein, sie nehmen nicht teil an den Sitzungen der gesetzgebenden Körperschaften und haben keinen Einfluß auf die dort zu fassenden Beschlüsse. Auf der anderen Seite dürfen Mitglieder der Legislative nicht gleichzeitig Beamte sein.

Die gesetzgebende Gewalt wird wahrgenommen von zwei Kammern, dem Senat, in welchem die Bundesstaaten nach dem Grundsatz der Gleichheit, und dem Repräsentantenhaus, in dem sie nach der Bevölkerungszahl vertreten sind. Das Recht der Gesetzesinitiative haben nur die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften, nicht die Regierung — der Präsident und die Kabinettssekretäre. Die „bill" muß durch Mehrheitsbeschluß in beiden Kammern angenommen, ins Reine gedruckt und, von dem Präsidenten beider Kammern unterzeichnet, dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt werden. Durch seine Unterschrift wird die bill zum Gesetz. Der Präsident ist, wie erhellt, also auch Organ der Gesetzgebung; das widerspricht jedoch keineswegs der Gewaltentrennung, da er nicht, wie etwa in England die Krone, Teil oder Mitglied der Kammern ist. Zudem wird die bill auch dann Gesetz, wenn der Präsident die Unterschrift nach zehn Tagen nicht vollzogen hat, sofern die Sitzungsperiode nicht inzwischen abgelaufen ist. Das dem Präsideten gegebene Vetorecht ist ebenfalls nur von beschränktem Wert: Nehmen beide Kammern eine mit den Einwürfen des Präsidenten zurückgegebene bill nach nochmaliger Nachprüfung mit zwei Drittel Mehrheit wieder an, so wird sie auch ohne Unterschrift des Präsidenten Gesetz. Der Präsident ist also nicht notwendiges Organ der Gesetzgebung.

Die Unabhängigkeit der Gerichte von der Exekutive und Legislative ist durch eine Reihe von Bestimmungen gesichert, die sich z. T. auf die persönliche Stellung der Richter beziehen: sie sind vor willkürlicher Absetzung geschützt, und eine Herabsetzung ihres Ge-

haltes während ihrer Amtsperiode ist nicht zulässig. (Art. 3, § 1 der Bundesverfassung.) Eine solche besondere Sicherung der Unabhängigkeit der Gerichte ist hier, wie in fast allen modernen Verfassungen, deswegen von Bedeutung, weil die Richter nicht, wie *Montesquieu* es ja vorgeschlagen hatte, aus dem Volke gewählt werden, sondern von der Exekutive, und zwar in Amerika vom Präsidenten unter Zustimmung des Senates, ernannt werden. Es tritt hier wieder die richtige, auch, wie schon gesagt, im Prinzip von *Montesquieu* nicht verkannte Anschauung zutage, daß in dem Jurisdiktionsapparate auch eigentlich eine Tätigkeit der Exekutive in weiterem Sinne zum Ausdruck kommt, die sich von dieser nur durch die Form und die maßgebenden Prinzipien unterscheidet. Aus der Unabhängigkeit der Gerichte ergibt sich der, wie in anderen Staaten auch in Amerika geltende Grundsatz, daß die Legislative nicht in ein schwebendes Verfahren eingreifen oder ein Urteil umstoßen darf. Auf der anderen Seite ist in Amerika den Gerichten das Recht gegeben, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, und, falls sich das Gericht von der Verfassungswidrigkeit überzeugt, solche Gesetze durch Nichtanwendung außer Kraft zu setzen. Es ist dieses Nachprüfungsrecht früher des öfteren als eine den Grundsatz der Gewaltentrennung überspannende Erhebung der richterlichen Gewalt über die gesetzgebende angesehen worden; aber wohl mit Unrecht. Es ist vielmehr ein Zeichen für die Auffassung, daß die Richter in erster Linie an die Verfassung als höherwertiges Gesetz, und erst in zweiter Linie an das Gesetz gebunden sind.

Zweiter Abschnitt:

Die Weimarer Verfassung.

A. Die drei Gewalten.

Wenn wir uns der Frage zuwenden, ob, eventuell inwieweit, die Trennung der drei im Staate wirkenden Gewalten in der Weimarer Verfassung verwirklicht ist, so können wir ohne weiteres feststellen, daß die Ueberschriften zum 5., 6. und 7. Abschnitt der Verfassung der Lehre von der Gewaltentrennung entnommen sind. Der 5. Abschnitt, Art. 68—77 W.V., ist die „Reichsgesetzgebung" überschrieben, der 6. Abschnitt, Art. 78—101 W.V., die „Reichsverwaltung", der 7. Abschnitt, Art. 102—108 W.V., die „Rechtspflege". Die Verfassung hat sich, man könnte sagen, nach Art eines Lehrbuches, äußerlich klar und deutlich, wenigstens in der Anordnung und Teilung des Stoffes, an die Lehre von der Gewaltentrennung angelehnt. Von diesem Einteilungsprinzip könnte man versucht sein, auch auf die innere Durchführung des *Montesquieu*schen Gedankens zu schließen, jede Gewalt besonderen wechselseitig von einander unabhängigen Trägern zu überantworten. Man könnte umso eher zu dieser Annahme gelangen, als uns der erste Blick auf die Verfassung, nämlich auf die Präambel, belehrt, daß der Grundpfeiler der Verfassung das politische Postulat der Freiheit sein soll, dasselbe Postulat, mit dem *Montesquieu* die Lehre von der Gewaltentrennung begründete. Um Klarheit über diesen Kernpunkt unserer Betrachtungen zu erhalten, bedarf es zuvörderst eines Eingehens darauf, welche objektiven grundsätzlichen Bestimmungen in der Verfassung über die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Reiches niedergelegt sind.

I. Reichsgesetzgebung.

a) Stadien der Gesetzgebung.

Indem wir der in der Verfassung durch die Abschnitte 5, 6 und 7 gegebenen Einteilung folgen, wenden wir uns zunächst der Gesetzgebung zu.

1. Initiative.

Art. 68, I W.V. bestimmt, daß die Gesetzesvorlagen von der Reichsregierung[7]) oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht werden. Die Reichsregierung bedarf jedoch im Rahmen der in Art. 69, I W.V. gegebenen Bestimmungen der sog. „Zustimmung" des Reichsrates. Außerdem sollen sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzesentwürfe von grundlegender Bedeutung von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichsrat und der Reichswirtschaftsrat haben ihrerseits auch selbst das Recht, gemäß der Art. 69, II, bzw. 165, IV, W.V. Gesetzesvorlagen zu beschließen; alle diese Vorlagen hat die Reichsregierung, eventuell unter Darlegung ihres abweichenden Standpunktes, beim Reichstag einzubringen. Das Reichsvolk schließlich hat das Recht, die Initiative zur Gesetzgebung in die Hand zu nehmen, indem es im Rahmen der in Art. 73, III W.V. gegebenen Bestimmungen das Begehren um Vorlage eines Gesetzesentwurfes an den Reichstag stellt; eine Initiative, die der Wirkung eines vom Reichstag gefaßten Gesetzesbeschlusses hemmend entgegentritt, kann das Volk gemäß Art. 73, II W.V. geltend machen unter der Voraussetzung, daß ein Gesetzesbeschluß des Reichstags vorliegt, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist; dann kann ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten verlangen, daß das Gesetz dem Volksentscheid unterbreitet wird.

---

7) Die Reichsregierung tritt zur Beratung und Beschlußfassung über Gesetzesentwürfe gemäß Art. 57, 58 W. V. zu einem Kollegium zusammen, in welchem der Mehrheitsbeschluß sämtlicher Minister entscheidend ist.

2. Festsetzung des Gesetzestextes.

Die Festsetzung des Gesetzestextes ist nach der Verfassung normalerweise nicht von der Beschlußfassung getrennt[8]). Sie geht für gewöhnlich nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Reichstags vor sich. Eine Ausnahme macht aber der Fall des Volksbegehrens nach Art. 73, III W.V.; dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter, also textlich festgesetzter, Gesetzesentwurf zugrunde liegen. Die Festsetzung des Textes ist hier also Recht und Pflicht des Volkes.

3. Sanktion.

Art. 68, II W.V. besagt, daß die Reichsgesetze vom Reichstag beschlossen werden. Auf Grund der Art. 73, III und 73, I, II, 74 III, 76, II W.V. hat das Reichsvolk das Recht,

1) einen auf Grund eines Volksbegehrens dem Reichstag unterbreiteten und von diesem nicht oder nur verändert angenommenen Gesetzesentwurf durch Abstimmung zum gültigen Gesetz zu erheben,
2) unter gewissen Voraussetzungen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz durch Abstimmung zu verwerfen.

In diesen beiden Fällen steht es also dem Reichsvolk selbst zu, die endgültige Beschlußfassung, die Sanktion, der Gesetze vorzunehmen.

4. Einspruch.

Außer der Beteiligung an den drei erwähnten Stadien der Gesetzgebung ist noch ein weiteres Moment zu unterscheiden, das den Gang der Gesetzgebung in entscheidender Weise beeinflussen kann: nämlich das dem Reichspräsidenten (Art. 73, I, IV W.V.), dem Volk (Art. 73, II, III W.V.) und dem Reichsrat Art. 74 W.V. zustehende Recht, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz nach Maßgabe der Verfassungsbestimmungen

---

8) s. Giese, Reichsverfassung S. 182; abweichend Wittmayer S. 441, 442.

einer Ueberprüfung durch andere Organe unterziehen zu lassen.

5. Ausfertigung und Verkündung.

Die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze ist gemäß Art. 70 W.V. das Recht und die Pflicht des Reichspräsidenten. Der Reichspräsident beurkundet in der Ausfertigung, daß der Wortlaut des Gesetzes mit dem vom Reichstag beschlossenen übereinstimmt, und daß das Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Die Verkündung erfolgt, in der Regel binnen Monatsfrist, im Reichsgesetzblatt.

b) Organe der Gesetzgebung.

An der Gesetzgebung im weitesten Sinne sind, wie wir gesehen haben, sämtliche Organe der Reichsgewalt und der Reichswirtschaftsrat beteiligt. Als gesetzgebende Organe werden wir jedoch nur solche Organe bezeichnen können, deren Einfluß mit entscheidend bei dem eigentlichen und wichtigsten Akt der Gesetzgebung, der Beschlußfassung, mitwirkt.

Hier schaltet von vornherein der Reichspräsident aus, dem lediglich das Recht zusteht, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz nach Maßgabe der Verfassungsbestimmungen dem Volksentscheide zu unterbreiten, und dem die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze obliegt. Denn die Ausübung des Rechtes, ein Gesetz dem Volksentscheide zu unterbreiten, kann zwar die Gesetzgebung beeinflussen, ist aber kein eigentlich gesetzgebender Akt. Dieses Recht kann nur das Wirksamwerden eines bereits beschlossenen Gesetzes hemmen oder eventuell hindern. Die Ausfertigung und Verkündung sind gleichfalls keine gesetzgebenden Akte; insbesondere darf in ihnen nicht eine Sanktion gesehen werden, die nur dem Reichstag (oder dem Reichsvolk) zusteht. Ausfertigung und Verkündung sind vielmehr reine Akte der Verwaltung.

Es bleibt übrig, den Einfluß zu betrachten, den die Reichsregierung, der Reichsrat, der Reichswirtschaftsrat, der Reichstag und das Reichsvolk auf die Gesetzesentstehung ausüben. Reichsregierung, Reichs-

rat und Reichswirtschaftsrat haben lediglich das Recht der Initiative. Dieses Recht könnte an sich sehr bedeutungsvoll sein, wenn es das ausschließliche Recht der genannten Instanzen wäre, ohne dessen Ausübung die Gesetzgebung überhaupt nicht in Gang kommen könnte. Das ist aber nach der Verfassung nicht so: Reichstag und Reichsvolk können auch die Initiative ergreifen. Da diesen beiden Organen, in erster Linie aber und grundsätzlich nur dem Reichstag, auch die Festsetzung des Textes und die Sanktion zustehen, so können Gesetze auch ohne Mitwirkung anderer Instanzen zustande kommen. Auf Grund des Art. 68 W.V. liegt der tatsächliche Schwerpunkt der ganzen Gesetzgebung beim Reichstag; ihm steht die Sanktion, die allein die Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes darstellt[9]), zu; er allein kann normalerweise den formulierten Rechtsgedanken zum Gesetz erheben. Ohne den Reichstag kann grundsätzlich und notwendig kein Gesetz zustandekommen. Er ist das normale Organ der Gesetzgebung, das keiner anderen Mitwirkung bedarf. Eine Ausschaltung des Reichstags ist nach der Verfassung nicht möglich; wenn die Voraussetzungen des Volksentscheides gegeben sind, dann ersetzt das Volk die Beschlußfassung des Reichstags durch seine eigene. Eine Umgehung des Reichstags ist aber auch dem Volk nicht möglich; denn der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf muß von der Reichsregierung zunächst dem Reichstag unterbreitet werden; erst nach Ablehnung durch den Reichstag entscheidet das Volk selbst. Das eigentliche Organ der Gesetzgebung im engeren Sinne ist also grundsätzlich der Reichstag, in den Ausnahmefällen des Volksentscheides das Reichsvolk.

c) Das Gesetz.

Die Verfassung gibt keine ausdrückliche Erläuterung über den Begriff des Gesetzes; es wird nur bestimmt, auf welche Weise ein Gesetz zustandekommt.

9) s. Laband Bd. II S. 6.

1. Materielles Gesetz.

Gesetz ist jede Rechtsnorm, jeder Rechtssatz, also jede Vorschrift, die der Ordnung unter den Staatsangehörigen in ihrem gegenseitigen Verhältnis zu einander und zum Staate dient und zu diesem Zweck die Willensmacht mehrerer Personen wechselseitig abgrenzt, und deren Befolgung der Staat eventuell unter Zuhilfenahme von Zwangsmitteln durchzusetzen imstande ist [10]). Gesetz ist also die Anordnung einer abstrakten Rechtsregel, eine Anordnung, welche die „Freiheit der Personen und das Eigentum" [11]) betrifft. Es ist durchaus kein Merkmal des Gesetzes, daß es stets eine allgemeine Vorschrift enthält; es gibt, worauf *Laband* [12]) hinweist, auch Gesetze, die sich auf die Regelung eines konkreten Falles beziehen (z. B. Gesetz wegen Einrichtung einer Regentwirtschaft in einem konkreten Verhinderungsfalle des Monarchen). Und es gibt andrerseits sonstige Anordnungen des Staates, die, ohne Gesetz zu sein sich auf eine große Mehrzahl von Einzelfällen beziehen (z. B. Dienstanweisungen an die Zollbehörden etc.).

Die gegebene Begriffsbestimmung des Gesetzes bezieht sich lediglich auf den Inhalt der Gesetze, steht also im Gegensatz zu Willensäußerungen des Staates, die einen anderen Inhalt haben, Willensäußerungen, die keine Vorschriften an die Untertanen, sondern z. B. Anweisungen an eine Behörde oder irgendwelche Handlungen staatlicher Organe darstellen.

2. Formelles Gesetz.

Die Weimarer Verfassung geht von einem anderen Gesetzesbegriff aus. Das geht u. a., um nur ein Beispiel herauszugreifen, aus dem Art. 85, II W.V. hervor. Dort wird gesagt, daß der Haushaltsplan durch ein „Gesetz" geregelt wird. Der Haushaltsplan ist aber

---

10) s. Meyer-Anschütz S. 640; Meißner, Das neue Staatsrecht S. 112.

11) So definiert die alte Bayrische Verfassung das materielle Gesetz. s. Seydel-Grassmann S. 845.

12) s. Laband Bd. II, S. 3, S. 181.

nach herrschender Meinung ein reiner Verwaltungsakt [13]), er enthält keinen Rechtssatz. Und doch wird von einem Etat-„Gesetz" gesprochen. Der Art. 85, II W.V. kann nicht anders verstanden werden, als daß der den Haushaltsplan bildende Inhalt auf demselben Wege festgesetzt werden soll, an den sonst die vom Staat ausgehenden Rechtssätze gebunden sind. Der von uns oben dargestellte, nach seinem Inhalt bestimmte Gesetzesbegriff wird in der Verfassung vorausgesetzt und als Gesetz wird jede Willensäußerung des Staates bezeichnet, welche nach den Bestimmungen der Verfassung von der generell zum Erlaß von Rechtsnormen in der Verfassung bestimmten Instanz (also grundsätzlich vom Reichstag) auf dem in der Verfassung vorgeschriebenen Wege erlassen wird. Anstelle des Inhalts der staatlichen Willensäußerung wird also der Weg und die Form gesetzt. Wir sprechen daher von materiellen und formellen Gesetzen. Voraussetzung für den Begriff des formellen Gesetzes ist das Bestehen eines verfassungsmäßig bestimmten selbständigen Organes zum Erlaß von Rechtssätzen. Im vorkonstitutionellen Staate, in dem der Landesherr die höchste Gewalt allein und unbeschränkt ausübte, bestand ein solches Organ nicht. Erst durch die Lehre *Montesquieus,* die den Grundstein zur Umwandlung des absolutistischen Staates in den konstitutionellen legte, wurde durch die Beteiligung der Volksvertretung an der rechtsetzenden Gewalt ein besonderes Organ, die Legislative, geschaffen, deren Wille alle im Staate, auch den Monarchen, bindet. Der Begriff des rein formellen Gesetzes ist, wie wir sehen, erst im Gefolge der *Montesquieu*schen Lehre aufgetreten; *Montesquieu* selbst kannte ihn noch nicht.

---

13) s. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 284. — Rehm, Allg. Staatslehre, Freiburg 1899, S. 297. — Meyer-Anschütz S. 919/920. — Freytagh-Loringhoven S. 261. — Meißner, Das neue Staatsrecht S. 173. — Poetzsch, Handausgabe d. Reichsverfass. S. 148. — Giese, Reichsverfassung S. 218. — Saenger S. 113. — Abweichend: Arndt, Staatsrecht S. 431.

Ebenso verhält es sich mit dem Begriff der Rechtsverordnung; die Rechtsverordnung, über die im nächsten Abschnitt über die Reichsverwaltung noch gesprochen werden wird, ist materiell ein Gesetz, formell aber ein Akt, der von den Organen der Verwaltung erlassen wird. Beide, die rein formellen Gesetze und die Rechtsverordnungen, widersprechen streng genommen nach dem, was auf S. 8/9 dieser Arbeit über die Lehre *Montesquieus* und über seinen Begriff der Gewalten gesagt ist, der Lehre von der Gewaltentrennung, und können auch nicht vom Gesichtspunkt der Gewaltenhemmung als mit der Lehre *Montesquieus* vereinbar angesehen werden. Damit soll jedoch nicht gesagt sein, daß die Erscheinungen des formellen Gesetzes und der Rechtsverordnung in jedem Falle entbehrlich seien (z. B. das Etatgesetz, Ausnahmeverordnungen des Reichspräsidenten). Sie müssen vielmehr wohl als eine Weiterbildung der *Montequieus*chen Lehre angesehen werden, obwohl die Gewaltentrennung teilweise durchbrochen wird.

II. Reichsverwaltung.

Im vorigen Abschnitt war die Rede von der Gesetzgebung, jener Erscheinungsform der staatlichen Tätigkeit, welche man als die oberste, vornehmste und wichtigste bezeichnen kann, weil sie auf unverantwortlicher freier Willensäußerung beruht, und alle übrige staatliche Tätigkeit in den durch die Gesetzgebung gegebenen Grenzen vor sich gehen soll. Der sechste Abschnitt der Weimarer Verfassung spricht von der Reichsverwaltung. Während aber der fünfte Abschnitt über die Gesetzgebung von der Form, dem Weg der Gesetzgebung handelt und die Träger der gesetzgebenden Gewalt bezeichnet, finden sich im sechsten Abschnitt über die Reichsverwaltung eine Reihe von inhaltlich sehr verschiedenen Bestimmungen und Anordnungen in gewissen Verwaltungsangelegenheiten, z. T. einzelne Anordnungen über ihre Führung, sodaß kein einheitliches Bild gewonnen werden kann, was eigentlich Gegenstand des sechsten Abschnittes sein

soll, und wie die Anordnung des Stoffes gedacht ist. Ein gleich folgerichtig durchdachter Aufbau über die in der Ueberschrift bezeichnete Materie, wie wir ihn im korrespondierenden Abschnitt über die Gesetzgebung verfolgen können, ist jedenfalls nicht vorhanden. Die Bestimmungen über die Träger der Reichsverwaltung, über ihre Zuständigkeit etc. sind vielmehr in der ganzen Verfassung verstreut. Wir finden das Wichtigste hierüber in dem Abschnitt „Reichspräsident und Reichsregierung" und im Art. 77.

a) Organe der Reichsverwaltung.

Die Organe der Reichsverwaltung sind nach der Verfassung der Reichspräsident und die Reichsregierung; die Befugnisse beider Organe sind in der Verfassung aufgezählt und gegen einander abgegrenzt. Einen gewissen Einfluß auf die Verwaltung des Reichs hat auch der Reichsrat; er tritt jedoch nicht selbst handelnd auf, sondern meist beratend oder kontrollierend (z. B. Art. 67, 77, 86 W.V.).

1. Reichspräsident.

Der Reichspräsident ist das Haupt des Staates; er vereinigt jedoch nicht in sich die Fülle aller Befugnisse, die zur Ausübung der Vollziehungs- und Regierungstätigkeit gehören. Er teilt diese Befugnisse mit der Reichsregierung. Auf Grund der Verfassung hat der Reichspräsident in der Hauptsache folgende Befugnisse:

1) Gemäß Art. 54 W.V. ernennt und entläßt der Reichspräsident den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister. Nach Art. 55 bedarf die Geschäftsordnung der Reichsregierung der Genehmigung des Reichspräsidenten.

2) Der Reichspräsident vertritt grundsätzlich das Deutsche Reich völkerrechtlich. Er schließt Verträge und Bündnisse mit auswärtigen Mächten und hat das Recht und die Pflicht, die Gesandten der fremden Staaten zu empfangen und zu beglaubigen. (Die Einschränkungen werden unten noch besprochen werden.) (Art. 45 W.V.)

3) Der Reichspräsident ernennt und entläßt die Reichsbeamten und Offiziere (Art. 46 W.V.).

4) Gemäß Art. 47 W.V. hat der Reichspräsident den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reiches.

5) Der Reichspräsident übt das Begnadigungsrecht aus, soweit es dem Reich zusteht [14]). (Art. 49 W.V.)

6) Auf Grund Art. 48, I W.V. steht dem Reichspräsidenten das Recht zu, die Reichsexekutive durchzuführen.

7) Art. 48, II W.V. bestimmt, daß der Reichspräsident unter besonderen Verhältnissen ein Verordnungsrecht hat; er kann auf diesem Wege sogar Gesetze und Verfassungsbestimmungen außer Kraft setzen.

8) Der Reichspräsident hat das Recht, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 W.V.); er kann die Einberufung des Reichstages zu einem früheren als dem gesetzlichen Termin verlangen (Art. 25 W.V.); er ernennt die richterlichen Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts zum Reichstag (Art. 31 W.V.).

9) Das Recht des „suspensiven Vetos" gegen vom Reichstag beschlossene Gesetze (Art. 73, I, IV W.V.), sowie das Recht und die Pflicht des Reichspräsidenten, die Gesetze auszufertigen und zu verkündigen (Art. 78 W.V.), ist im vorigen Abschnitt bereits erwähnt.

Auf Grund des Art. 74, III W.V. kann der Reichspräsident eine Volksabstimmung über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz herbeiführen, falls der Reichsrat gegen ein solches Gesetz Einspruch erhoben hat, und eine Uebereinstimmung zwischen Reichsrat und Reichstag trotz nochmaliger Beschlußfassung des Reichstags nicht erzielt worden ist. Er hat die Entscheidung schließlich darüber, ob er ein vom Reichstag mit zwei Drittel Mehrheit trotz des Einspruchs des Reichsrats angenommenes Gesetz verkünden, oder ob er eine Volksabstimmung darüber herbeiführen will.

---

14) z. B. in Strafsachen, in denen das Reichsgericht in ersten Instanz erkannt hat, § 452 StPO.

2. *Reichsregierung.*

Die in der Verfassung ausdrücklich geregelten Befugnisse der Reichsregierung sind, was den Anteil an der Gesetzgebung betrifft, bereits im vorigen Abschnitte erwähnt. Im übrigen sind besonders wichtig die Bestimmungen des Art. 15 W.V., nach welchem der Reichsregierung die Reichsaufsicht über die Länder zusteht, und des Art. 77 W.V., daß die Reichsregierung die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erläßt, soweit diese Gesetze nichts anderes bestimmen. Die Reichsregierung bedarf hierzu der Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung der Gesetze der Landesbehörde zusteht. Das letztere ist nach Art. 14 W.V. immer der Fall, wenn die betreffenden Gesetze nicht etwas anderes vorschreiben. Zur Zuständigkeit der Reichsregierung gehören auch die von der Verfassung vorgeschriebenen Verordnungen für die Reichsverkehrsmittel (Art. 88, I und 91 W.V.).

b) Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen.

Ueber den Begriff der Verwaltung ist in der Weimarer Verfassung nichts gesagt; bei der Mannigfaltigkeit der verwaltenden Tätigkeit des Staates, die die Geschäftsführung des Staates mit allen dazu erforderlichen Geschäften und Handlungen umfaßt, ist eine materielle Begriffsbestimmung auch nicht möglich. Was Verwaltung — Vollziehung der Gesetze und Regierung — ist, richtet sich nach dem Begriff des Gesetzes [15]). Im vorigen Abschnitt über die Gesetzgebung sahen wir, daß der Weimarer Verfassung der formelle Gesetzesbegriff zugrunde liegt; Gesetz ist danach jede Willensäußerung des Staates, welche von der Legislatur auf verfassungsmäßigem Wege erlassen wird. Da die richterliche Gewalt, von der im nächsten Abschnitt zu sprechen sein wird, auf Grund des Art. 102 W.V. ohnehin im allgemeinen der Ausübung durch die verwaltenden Organe des Reichs entzogen ist, können wir

15) So Bornhak, Preuß. Staatsrecht S. 462.

als Verwaltung den Inbegriff derjenigen staatlichen Anordnungen ansehen, die weder in der Form der Gesetzgebung noch in denen der Justiz zu treffen sind. Die Gegenstände der Verwaltung lassen sich also nur negativ bestimmen, und der Begriff der Verwaltung ist kein materieller, sondern ebenso wie der der Gesetzgebung ein formeller. Die staatlichen Anordnungen, welche von den Organen der Reichsverwaltung ausgehen, werden nicht nach ihrem Inhalt, sondern nach der Art und Weise ihres Zustandekommens, ihrer Herkunft, bestimmt. So ist es also durchaus denkbar, daß sie sowohl solche sind, welche „die Einrichtung des Staates und die Tätigkeit seiner Organe innerhalb des Verwaltungsapparates“ [16]) regeln, als auch bindend und befehlend in Freiheit und Eigentum der Bürger eingreifen. Im ersten Falle haben wir es mit materiellen und formellen Verwaltungsakten, im zweiten mit materiellen Gesetzen, aber formellen Verwaltungsakten zu tun. Und in der Tat kennt die Weimarer Verfassung solche Verordnungen verschiedenen Inhalts; sie werden als Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen bezeichnet.

Der Erlaß der Verwaltungsverordnungen ist in der Weimarer Verfassung in Art. 77 geregelt. Grundsätzlich erläßt die Reichsregierung die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften. Daß es sich hierbei lediglich um Verwaltungsverordnungen handelt, geht aus der Verfassung allerdings nicht unmittelbar hervor. Im verfassunggebenden Ausschuß der Nationalversammlung wurde aber über diesen Punkt eingehend verhandelt, und es wurde ein Antrag der Abgeordneten Koch und Katzenstein angenommen, nach welchem der Reichsregierung nur der Erlaß von Verwaltungsverordnungen zustehen sollte [17]); für den Erlaß von Rechtsverordnungen bedarf die Regierung einer besonderen Ermächtigung [18]).

16) s. Meyer-Anschütz S. 669.

17) s. Berichte, S. 167 ff.

18) s. Berichte, S. 67 ff, S. 326 (Reg.-Rat Zweigert), S. 342 (Gesandter v. Preger).

Auch unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung war die Frage, ob auf Grund des Art. 7, Abs. 2 a. R. V. dem Bundesrat die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen gegeben sei, zugunsten der heute herrschenden und feststehenden Ansicht entschieden [19]).

Die Lehre *Arndts* vom selbständigen Verordnungsrecht, die er auf Art. 62 der alten preußischen Verfassung von 1850 [20]) stützte, bestritt, daß dieser Artikel auch den materiellen Gesetzesbegriff umfaßte, und stellte den Satz auf, daß überall und *nur* dort, wo *in der Verfassung* von der Notwendigkeit eines Gesetzes zum Erlaß von Normen die Rede sei, der König an die Zustimmung des Landtages gebunden sei, sonst nicht, vor allem nicht bei *jeder* Schaffung von Rechtssätzen. Mit der Verwerfung des Gegensatzes von materiellem und formellem Gesetz verwarf *Arndt* auch den Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen und gelangte so zur Annahme eines Rechtsverordnungsrechtes ohne gesetzliche Ermächtigung. Diese Lehre hat nach heutigem Recht keinen Boden mehr.

III. Rechtspflege.

In den beiden vorigen Abschnitten über die Gesetzgebung und über die Verwaltung sahen wir, daß die Geschäfte beider Gewalten prinzipiell in der Weimarer Verfassung verschiedenen Gruppen von Staatsorganen anvertraut worden sind, die Gesetzgebung dem Reichstag, die Reichsverwaltung dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung. Es bleibt noch übrig, die Bestimmungen über die Rechtspflege zu betrachten. Der siebente Abschnitt der Weimarer Verfassung regelt eine Reihe der in der Rechtspflege herrschenden Grund-

19) Abweich. Ansicht aber Arndt, Staatsr. S. 199

20) „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt; die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich."

gedanken; aber auch außerhalb dieses Abschnittes finden wir in der Verfassung Bestimmungen, die sich auf das Gebiet der Rechtspflege beziehen (z. B. Art. 31, 166 W.V.).

a) Organe der Rechtspflege.

Die Rechtspflege ist ihrem Inhalt nach die staatliche Tätigkeit, die auf die Erhaltung der Rechtsordnung gerichtet ist[21]). Sie wird durch die Gerichte wahrgenommen. An solchen Gerichten nennt die Weimarer Verfassung: 1) die ordentlichen Gerichte des Reiches und der Länder (Art. 103 W.V.), 2) die Verwaltungsgerichte des Reiches und der Länder (Art. 107 W.V.), 3) den Staatsgerichtshof des Reiches (Art. 108 W.V.), 4) das Wahlprüfungsgericht (Art. 31, 166 W.V.), 5) die Kriegs- und Standgerichte (Art. 105 S. 2 W.V.), 6) die Militärgerichte in Kriegszeiten und an Bord von Kriegsschiffen (Art. 106, S. 1 W.V.). Hiermit ist die Aufzählung aller existierenden Gerichte nicht erschöpft; es kommt auch nicht auf eine Darstellung und Aufzählung aller Gerichte an. Wichtig ist für uns die Tatsache, daß die Rechtspflege grundsätzlich besonderen Organen übertragen ist.

b) Justiz und Rechtspflege.

Die ordentliche Gerichtsbarkeit umfaßt die streitige Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege einerseits und andererseits die freiwillige Gerichtsbarkeit; sie wird unter dem Namen Justiz zusammengefaßt. Diese Unterscheidung zwischen Rechtspflege und Justiz hat ihren historischen Grund darin, daß zu der Zeit, als sich in Deutschland die Funktionen der Verwaltung und Justiz zu scheiden begannen, eine andere Gerichtsbarkeit als auf dem Gebiete des Privat- und Strafrechts nicht vorhanden war. Erst mit der Entwicklung des konstitutionellen Staatslebens entstand eine Rechtsprechung auf dem Gebiete des Staatsrechts, welche aber nicht den bestehenden Gerichten, sondern be-

---

21) s. Anschütz, Verfassung S. 170; Meyer-Anschütz S. 729.

sonderen Behörden übertragen wurde[22]). Im Gegensatz zu diesen Sondergerichten bezeichnete man die Ausübung der Privat- und Strafrechtspflege als ordentliche Gerichtsbarkeit. Neben den rein richterlichen Funktionen war der ordentlichen Gerichtsbarkeit die Ausübung der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit übertragen worden, die die Ausübung einer Fürsorge des Staates für die Privatrechtsverhältnisse seiner Angehörigen, also ihrem Inhalt nach keine rechtsprechende, sondern eine verwaltende Tätigkeit darstellt[23]). Der Begriff der Justiz unterscheidet sich also von dem Begriff der Rechtspflege dadurch, daß die Justiz die Tätigkeit der ordentlichen Gerichte, sowohl die rechtsprechende wie die verwaltende, der Begriff der Rechtspflege die rechtsprechenden Tätigkeit, sowohl die der ordentlichen Gerichte, wie die anderer Behörden, umfaßt.

c) Unabhängigkeit der Richter.

Der Art. 102 W.V. stellt den Grundsatz auf, der für die Tätigkeit und für die Stellung der Richter maßgebend sein soll: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen." Die Unabhängigkeit der Richter ist eine Einrichtung, die auch unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung von 1871 bestand[24]). Sie bedeutet die Selbständigkeit gegenüber den Organen der Verwaltung und der Gesetzgebung; die Unterwerfung unter das Gesetz folgt aus dem Grundsatz, daß alle staatliche Tätigkeit innerhalb der durch die Gesetzgebung gezogenen Grenzen vor sich gehen soll. Die Rechtspflege soll (ebenso wie die Verwaltung im engeren Sinne) nicht unabhängig von der gesetzgebenden Gewalt, die Gewalten als solche nicht koordiniert sein, sondern nur die Träger der Gewalten sollen getrennt und unabhängig sein.

Daß das Prinzip der Unabhängigkeit der Richter in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit nicht als etwas

---

22) s. Meyer-Anschütz S. 724.

23) s. Meyer-Anschütz S. 724/25; Giese, Reichsverfassung S. 245; Anschütz, Verfassung S. 170.

24) Gerichts-Verfassungs-Gesetz § 1.

für einen Rechtsstaat Selbstverständliches ohne weiteres debattelos in die Weimarer Verfassung übernommen ist, lehrt uns ein Antrag des Abgeordneten Cohn in dem verfassunggebenden Ausschuß der Nationalversammlung vom 8. April 1919, der dem Reichstag die Oberaufsicht über die Rechtsprechung einräumen wollte, ein Antrag, der allerdings mit allen Stimmen gegen die des Antragstellers abgelehnt wurde [25]).

Der Art. 102 W.V. bezieht sich nicht nur auf die ordentliche Gerichtsbarkeit, sondern findet Anwendung auf die Richter aller Gerichte; dies wurde bei der Beratung des Art. 102 W.V. im verfassunggebenden Ausschuß der Nationalversammlung widerspruchslos festgestellt [26]).

B. Gegenseitiges Verhältnis der drei Gewalten.

I. Legislative und Verwaltung.

a) Kurzer Rückblick auf die a. R.V.

Nach der alten Reichsverfassung vom 16. April 1871 lag die gesetzgebende Gewalt bei Bundestag und Reichstag. Ein Gesetz kam gemäß Art. 5 a.R.V. durch übereinstimmenden Beschluß beider Versammlungen zustande. Art. 9 a.R.V. bestimmt, daß niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein kann. Als alleiniger Inhaber der gesetzgebenden Gewalt konnte weder der Bundesrat noch der Reichstag für sich angesprochen werden. Das Recht der Gesetzessanktion stand zwar formell dem Bundesrat zu; ohne zustimmenden Beschluß des Reichstags konnte jedoch keine wirksame Sanktion erteilt werden; sie war gegenstandslos. Beide Organe zusammen in ihren übereinstimmenden Beschlüssen verkörperten die gesetzgebende Instanz. Dieser Instanz als *Gesamtheit* stand, abgesehen

---

25) s. Berichte S. 263/264 (Cohn, Preuß, Ablaß, Zweigert).

26) s. Berichte S. 360 (Ablaß).

von der Beteiligung bei gewissen Akten der Verwaltung (z. B. Etat), keine in das Gebiet der Verwaltung oder Rechtspflege reichende Befugnis zu [27]).

Die Verwaltungsbefugnisse im alten Reich lagen beim Kaiser und beim Bundesrat; bei letzterem insofern, als er das Verordnungsorgan des Reiches war. Die Funktionen des Bundesrats äußerten sich jedoch nur in der Fassung allgemeiner Beschlüsse (Art. 7 a.R.V.), während die Ausführung derselben Sache des Kaisers unter Gegenzeichnung des Kanzlers war. Die verwaltende Instanz des Reiches setzte sich also zusammen aus den Kompetenzen des Kaisers und andererseits des Bundesrats. Weder der Kaiser noch der Bundesrat hatten auf Grund der Verfassung das Recht, Gesetze zu geben oder Recht zu sprechen — allerdings auch hier wieder mit gewissen Ausnahmen, z. B. in den Fällen, in denen dem Kaiser der Erlaß von Rechtsverordnungen (z. B. Art. 68 a.R.V.) zustand.

Schließlich stellte der § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes den Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte fest.

Das Prinzip, das durch die alte Verfassung ging, zielte auf eine möglichst strenge Durchführung der Gewaltentrennung, ohne jedoch die Einheitlichkeit und Festigkeit der Staatsgewalt zu gefährden [28]). Das gewaltentrennende Element stellt sich einerseits dar in dem notwendigen, den Bundesrat beschränkenden An-

---

27) v. Hippel (Diss.) sieht in der Anhängigkeit der Mitglieder des Bundesrats von der Exekutive der Einzelstaaten eine grundsätzliche Abweichung von der Lehre der Gewaltenteilung. Es wird dabei die Bedeutung des Art. 7 a. RV. u. E. nicht genügend beachtet. Da der Reichstag als unabhängiges Organ der Gesetzgebung verbleibt und Bundesrat und Reichstag in ihren übereinstimmenden Beschlüssen erst die gesetzgebende Instanz entstehen lassen, liegt keine grundsätzliche Abweichung, sondern eine grundsätzliche Anerkennung der Lehre von der Gewaltentrennung vor.

28) s. Arndt, Staatsrecht S. 210; Mayer, Bd. I, S. 56 ff, S. 67 f.

teile des Reichstags an der Gesetzgebung [29]), andererseits in der vollständigen Unabhängigkeit der Gerichte.

Bereits lange Zeit vor dem Kriege traten Bestrebungen hervor, dem Reichstage einen maßgebenden Einfluß auf die Verwaltung, besonders auf die Regierung des Reiches zu sichern. Dieses Streben, dem Volke einen größeren Anteil an der Regierungsgewalt zu geben, hatte seinen Ausdruck in Anträgen der linksstehenden Parteien, besonders der sozialdemokratischen, die darauf ausgingen, den Reichskanzler durch einen näheren Ausbau der Verantwortlichkeit und durch Einführung der Ministeranklage dem Willen des Parlaments zu unterstellen. Der Erfolg dieser Versuche die Verfassung zu ändern, blieb jedoch in all den Jahren fast bedeutungslos; er äußerte sich lediglich in dem Rechte, Adressen zu beschließen und Interpellationen an die Vertreter der Reichsregierung zu richten und an solche Interpellationen Anträge, Beschlüsse oder Feststellungen zu knüpfen, daß die Behandlung der die Interpellation bildenden Angelegenheit durch den Reichskanzler der Anschauung des Reichstags entspricht oder nicht entspricht [30]). Die Versagung des Vertrauens auf Grund eines solchen Beschlusses hatte den Rücktritt des Kanzlers jedoch rechtlich keineswegs zur Folge. Die Kämpfe um die angestrebten Verfassungsänderungen nahmen zum Teil sehr scharfe Formen an und wurden besonders während des Krieges mit immer steigender Heftigkeit fortgeführt. Sie fanden schließlich ihren Abschluß durch zwei verfassungsändernde Gesetze im Oktober 1918 [31]), welche unter

---

29) s. Anschütz, Parlament und Regierung S. 4: „Das Ausmaß seiner Zuständigkeit (nämlich des Reichstags) beruht auf einer strengen Auffassung des Grundsatzes der Gewaltenteilung."

30) Reichstagsgeschäftsordnung § 33 a.

31) Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung und des Gesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878, vom 28. 10. 1918 RGBl. 1918, 1273. Gesetz zur Abänderung d. Reichsverf. vom 28. 10. 1918, RGBl. 1918, 1274.

dem Eindruck des sich wendenden Kriegsglückes und unter der Wirkung des innerpolitischen Druckes erlassen wurden. Die Reichstagskompetenz wurde bezüglich Kriegserklärung und Friedensschluß, sowie des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge erweitert; während der Kaiser diese Akte bisher allein bezw. mit Zustimmung des Bundesrats vorzunehmen berechtigt war, bedurfte er in Zukunft der Zustimmung beider Versammlungen. Die Reichsregierung, die in Zukunft aus den Reihen der Reichstagsabgeordneten ernannt werden konnte, wurde parlamentarisiert; Reichskanzler und Staatssekretäre waren fortan dem Reichstag verantwortlich für ihre eigene Amtsführung, der Reichskanzler außerdem für alle Regierungshandlungen des nicht verantwortlichen Kaisers. Zudem war bestimmt, daß der Reichskanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedurfte, ohne welches er nicht im Amte bleiben konnte. Auch das Militärwesen wurde durch besondere Vorschriften unter die Kontrolle des Reichstags gestellt. Das Schwergewicht der Reichsgewalt war damit vom Kaiser und Bundesrat auf den Reichstag verschoben. Praktisch sind die beiden Gesetze ohne Bedeutung geblieben. Die Anfang November 1918 losbrechende Revolution brachte die Absetzung der Monarchen und führte zur Beseitigung der Institutionen des alten Reiches — jedenfalls in ihren bisherigen Funktionen — und zur Errichtung der neuen Weimarer Verfassung vom 11. August 1919[32]).

Die durch die Revolution herbeigeführte Umwälzung im Deutschen Reiche ist staatsrechtlich nicht so

---

32) In der Zeit vom 9. 11. 1918 bis zum Vorabend des Zusammentritts der Nationalversammlung (5. 2. 1919) vereinigte der „Rat der Volksbeauftragten" alle Staatsgewalt auf sich, entkleidete den Bundesrat seiner gesetzgebenden Befugnisse (Verordn. vom 14. 11. 1918) und verhinderte das Zusammentreten des Reichstags. Am 10. 2. 1919 schuf die Nationalversammlung durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt (RGBl. 169) eine provisorische Verfassung, die folgende Organe vorsah: Nationalversammlung, Staatenausschuß, Reichspräsidenten und Reichsministerium.

sehr deswegen von Bedeutung, weil die Staatsform des Reiches im Art. 1 der Weimarer Verfassung als „Republik" bezeichnet wird. In dieser verfassungsmäßigen Feststellung der freistaatlichen Staatsform liegt nur ein Hinweis darauf, daß die Beteiligung des bisherigen Fürstenhauses an der Repräsentation der Reichsgewalt aufgehört habe. In der Wissenschaft besteht nicht einmal Einmütigkeit darüber, ob wirklich ein Wechsel in der Staatsform stattgefunden hat[33]). Wichtiger ist die aus der Feststellung der republikanischen Staatsform entstehende Frage, wer in der deutschen Republik auf Grund der Weimarer Verfassung Träger der Staatsgewalt ist und wie die Verteilung der Gewalten geregelt ist. Ueber den ersten Punkt gibt der 2. Absatz des Art. 1 W.V. Auskunft: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Das Deutsche Reich ist also eine demokratische Republik; keine aristokratische — als solche bezeichnen manche Schriftsteller das alte Deutsche

---

33) Nach Jellinek (Allg. Staatslehre S. 669, S. 710, S. 712/713) liegt das Wesen der Monarchie in der Konzentration der Gewalt in der Hand einer einzigen physischen Person, die ihr Recht von keiner höheren Macht ableitet. Da aber im alten Deutschen Reiche die zur Einheit verbundene Gesamtheit der verbündeten Regierungen herrsche, falle das alte Deutsche Reich unter den Typus der Republik. Bismarck bezeichnete in einer Rede am 28. 3. 1867 die verbündeten Regierungen als „gewissermaßen eine republikanische Spitze"; daraus sieht man, daß Bismarck einen nach seiner eigenen Ansicht nicht ganz passenden Vergleich ziehen, nicht aber, wie Jellinek meint, das Deutsche Reich schlechthin als eine Republik angesehen wissen wollte. Der Auffassung Jellineks steht außerdem die u. a. von Anschütz (Meyer-Anschütz S. 477 Anm. 3) ausgesprochene Tatsache entgegen, daß der Kaiser nicht Delegatar der verbündeten Regierungen sei, also sein Recht von keiner höheren Macht ableitet. Auch der Umstand, daß dem Deutschen Kaiser als Haupt der vollziehenden Reichsgewalt fürstliche Ehren erwiesen wurden, die erst in zweiter Linie dem Könige von Preußen galten, zeigt, daß der Kaiser als Monarch, das Reich als Monarchie anzusehen ist. (Rehm, Allg. Staatslehre, Leipzig 1907, S. 61 ff).

Reich — und keine Räterepublik, wie in der Zeit nach der Revolution bis zum 5. Februar 1919. Um über den zweiten Punkt der aufgeworfenen Frage volle Klarheit zu erhalten, erscheint es notwendig, sich die bisher bekannten Formen der verschiedenen Demokratien vor Augen zu führen; und zwar einerseits nach dem Gesichtspunkte der staatsrechtlichen Stellung des Volkes in der demokratischen Republik, andererseits nach dem Gesichtspunkt der politischen Machtverteilung unter den Organen des Staates.

b) Mittelbare oder unmittelbare Demokratie?

Man unterscheidet bezüglich der Stellung, die dem Volk verfassungsmäßig zukommt, drei Typen demokratischer Republiken[34]): 1. *unmittelbare Demokratien*, d. h. Republiken, in welchen das gesamte Volk unmittelbares, unabgeleitetes Organ der staatlichen Willensbildung ist. Solche Demokratien, in welchen die Volksgemeinde unmittelbar berät oder beschließt, gibt es heute in dieser reinen Form nicht mehr. 2. *repräsentative demokratische Republiken.* Das Volk bildet hier aus seiner Mitte zur Ausübung aller staatlichen Funktionen ein oder mehrere Organe; diese Organe leiten ihre Stellung von dem Gesamtvolk als originären Träger aller Gewalt ab. 3. *demokratische Republiken mit gemischt unmittelbar-repräsentativen Institutionen.* Hierher gehören die demokratischen Republiken, in denen neben der Institution eines repräsentativen Organs das Volk verfassungsmäßig unmittelbar berufen ist, in besonderen Fällen selbst durch Abstimmung an der Willensbildung des Staates mitzuwirken.

Im Deutschen Reich werden nach der Weimarer Verfassung die staatlichen Funktionen in erster Linie durch abgeleitete Organe ausgeübt. Diese Organe sind auf Grund der Verfassung der vom ganzen deutschen Volk gewählte Reichspräsident (Art. 41 W.V.), der gleichfalls vom Volk gewählte Reichstag (Art. 20—22

---

34) s. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 724 ff; Finger S. 13 f.

W.V.), die Reichsregierung, die des Vertrauens des Reichstags bedarf (Art. 54 W.V.), also ihre Stellung auch, wenn auch mittelbar, vom Volke ableitet, und der Reichsrat[35]). Eine reine repräsentative demokratische Republik ist das Deutsche Reich jedoch nicht; denn das Volk selbst ist neben dem gesetzgebenden Organ, dem Reichstag, noch unmittelbar, man kann sagen als unabgeleitetes „Organ", an der Gesetzgebung beteiligt durch Ausübung des Volksentscheids oder des Volksbegehrens (Art. 73, I, II, III, 74, III, 76, II W.V.). Die Weimarer Verfassung nahm hier also Einrichtungen aus der unmittelbaren Demokratie — das Volk wird zwar nicht durch Versammlung in der Volksgemeinde, sondern nur durch Abstimmung tätig — wie aus der repräsentativen Demokratie herüber. Wir können das Deutsche Reich daher als eine demokratische Republik mit gemischt unmittelbar-repräsentativen Institutionen bezeichnen.

c) Gewaltentrennende oder gewaltenvereinende Republik?

Wenn wir den Umstand ins Auge fassen, daß in die Verfassung des Deutschen Reiches Institutionen aus der unmittelbaren demokratischen Republik übernommen sind, so leitet uns das bei näherer Betrachtung über zu dem zweiten Punkt, der Frage nach der Ge-

35) Der Reichsrat paßt nicht ganz in den Rahmen der sonst durch die Verfassung gehenden strengen demokratischen Konstruktionen, da seine Mitglieder ja nicht vom Volke, sondern von den Landesregierungen ernannt werden. Deswegen wollte auch der Reichsminister Dr. Preuß in seiner Denkschrift zum I. Verfassungsentwurf (Deutscher Geschichtskalender S. 30) anstatt des früheren Bundesrats ein Staatenhaus haben, in welchem entsprechend der durch die Revolution zur Herrschaft gelangten politischen Anschauung, nicht ein Kollegium sachkundiger Regierungsbeamter, sondern Erwählte der einzelnen Freistaatvölker sitzen sollten. Dieser Vorschlag fand jedoch keinen Anklang (s. auch Berichte S. 116 ff). Anstelle des Staatenhauses trat der Reichsrat. Aehnliche Einrichtungen finden sich auch in anderen demokratischen Bundesstaaten, z. B. Schweiz (Ständerat), Amerika (Senat).

waltenverteilung. Denn in der unmittelbaren demokratischen Republik gibt es keine Gewaltentrennung im Sinne *Montesquieus*. Die Regierung ist hier nichts anderes als Agent der Legislatur. Die durch Proportionalwahl beschickte Volksgemeinde übt selbst die wichtigsten Verwaltungs- und Gesetzgebungsakte aus; das Volk hat das Recht die Regierung abzuberufen, wann es ihm gefällt [36]). Die Exekutive ist in dieser Staatsform der Legislative völlig untergeordnet und von ihr einseitig abhängig. Wenn bei *Rousseau*, dem Theoretiker der unmittelbaren Demokratie, in der Praxis trotzdem etwas Aehnliches wie eine Trennung der Gewalten zutage treten konnte, so zeigt das nur, daß er die Gedanken *Montesquieus* nicht richtig verstand [37]). Bei der unmittelbaren Demokratie soll nach *Rousseau* derjenige, der die Gesetze macht, sie nicht auch ausführen, weil dies seiner Würde nicht entspricht, und das Volk soll seine Aufmerksamkeit nicht abwenden von den Hauptgesichtspunkten (nämlich der Gesetzgebung), um sie auf einzelne kleinere Dinge zu verzetteln [38]). Die staatsrechtliche Form der unmittelbaren Demokratie kann die richtig verstandene *Montesquieu*sche Lehre von der Gewaltenteilung also nicht verwirklichen; sie gibt stets von vornherein ein Merkmal für die politische Verteilung der Gewalten ab.

In dieser Erkenntnis hat *Hatschek* [39]) wohl diesen Typus der sonst üblichen Zweiteilung der demokratischen Republiken bezüglich der Gewaltenverteilung

---

36) Rousseau Bd. III, Kap. 18: „Les dépositaires de la puissance exécutive ne sont point les maîtres du peuple, mais ses officiers; il peut les établir et les destituer quand il lui plait."

37) s. Schmidt Bd. I S. 70/71; Rehm, Allg. Staatslehre, Freib. 1899 S. 238: „Die Trennung der Gewalten Rousseaus ist somit keinesfalls mit gegenseitiger Unabhängigkeit verbunden; die Exekutive vielmehr dem Inhaber der Legislative unterworfen."

38) Rousseau Bd. III Kap. 1.

39) Hatschek, Deutsches und preuß. Staatsrecht, Bd. I S. 43.

in 1. *gewaltentrennende* und 2. *parlamentarische Republiken*[40]) noch angegliedert. Dieser letzteren Einteilung liegt ein anderes Prinzip zugrunde wie der oben dargelegten. Sie gibt eine Unterscheidung nach der Seite der politischen Machtverteilung hin, während die Unterscheidung in unmittelbare und repräsentative Demokratien an sich theoretisch staatsrechtlich von Bedeutung ist. Die repräsentative Republik kann sowohl auf dem Grundsatz der Gewaltentrennung wie auf dem der Gewaltenvereinigung beruhen.

1. Bei der *gewaltentrennenden Republik* ist das Staatshaupt unabhängig von der gesetzgebenden Gewalt. Es kann nicht von der Legislatur gewählt werden. Die Regierung ist eine Regierung des Staatshauptes und dem Parlament nicht verantwortlich. Die Mitglieder der Regierung dürfen weder Sitz noch Stimme in der Legislatur haben. Das Staatshaupt hat kein Auflösungsrecht gegenüber dem Parlament.

2. Die *parlamentarische Republik*. Sie beruht nicht auf dem Grundsatz der Gewaltentrennung. Hier ist die Verteilung der Gewalten zugunsten des eigentlichen Volkes auf die Vertretung des Volkes, auf das Parlament, verschoben worden. Legislative und Exekutive sind dadurch in der Hand des Parlaments vereinigt, daß die Exekutive von einem Ausschuß der Regierungsparteien des Parlaments ausgeübt wird. Das Staatshaupt und die Minister werden nicht vom Volke sondern von der Volksvertretung bestellt; sie sind dem Parlament verantwortlich, das den Rücktritt fordern kann, wenn die Amtsführung der jeweiligen Mehrheit des Parlaments nicht genehm ist. Daraus folgt, daß die Regierung sich aus Parlamentsmitgliedern zusammensetzen kann und naturgemäß meist auch so zusammensetzen wird. Das Staatshaupt hat gegenüber diesem Uebergewicht des Parlaments an Macht ein Auflösungsrecht, wodurch eine Neuwahl durch das Volk nötig wird.

Wenn wir die Frage aufwerfen, welchen von den

---

40) s. Finger S. 14.

beiden unterschiedenen Typen das neue Deutsche Reich angehört, so sehen wir auf den ersten Blick, daß die Weimarer Verfassung keinem von beiden subsummiert werden kann. Die gesetzgebende Gewalt liegt grundsätzlich beim Reichstag (Art. 68 W.V.), die beiden höchsten Organe der Reichsverwaltung sind grundsätzlich der Reichspräsident und die Reichsregierung. Der Reichspräsident wird auf Grund Art. 41 W.V. vom ganzen deutschen Volke, nicht vom Reichstag gewählt[41]), die Reichsregierung bedarf auf Grund des Art. 54 W.V. des Vertrauens des Reichstags, ist also eine Parlamentsregierung. Zudem ist noch die Einrichtung des Volksentscheides und des Volksbegehrens (Art. 73, I, II, III, 74, III, 76, II W.V.) aus der unmittelbaren Demokratie übernommen worden.

Den Vätern der Weimarer Verfassung standen die Beispiele der verschiedenen ausländischen Demokratien vor Augen, deren Fehler man einerseits nicht übernehmen, deren vermeintliche einzelne Vorzüge man jedoch in der neuen Verfassung vereinen wollte[42]). Man dachte an die Schweiz, Amerika und Frankreich. Das Vorbild der Schweiz, wo Anklänge an die unmittelbare Demokratie vorhanden sind[43]), sich außerdem das Staatshaupt in einem Kollegium, nicht in einer einzelnen Person (Präsident) verkörpert, erschien für einen so großen Staat wie das Deutsche Reich nicht geeignet. Man entschied sich im Ausschuß der verfassunggebenden Nationalversammlung gegen den Antrag Fischer für den Präsidialtyp, weil das Deutsche

---

41) Der auf Grund des Gesetzes vom 10. 2. 1919 gewählte vorläufige Reichspräsident war ein parlamentarischer Präsident.

42) s. Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsr. Bd. I S. 45; Nawiasky S. 93/94.

43) aber eben nur Anklänge; auf eine prinzipielle Anerkennung des Grundsatzes der Gewaltentrennung deutet die Bestimmung der schweizerischen Bundesverfassung, daß niemand zugleich dem Bundesrat und der Bundesversammlung angehören kann.

Reich einer würdigen Repräsentation bedürfe[44]). Die Grundlage aller Beratungen war die den Vätern der Weimarer Verfassung feststehende Ansicht, daß nur das parlamentarische System für den Neubau der Verfassung in Frage käme. Das war insofern verständlich, als sie ganz unter dem Eindruck des noch unter dem alten Regime in letzter Stunde errungenen Sieges standen (Gesetze vom 28. Oktober 1918). Der damalige Staatssekretär *Dr. Preuß* erklärt in seiner Denkschrift zum ersten Verfassungsentwurf: „Für ein großes Volk und Reich ist bisher der Parlamentarismus als die beste und fruchtbarste Organisationsform der politischen Demokratie erprobt[45]). Und diese Meinung war auch bei den Mehrheitsparteien der Nationalversammlung allgemein verbreitet, sodaß man auf eine Begründung, weswegen der Parlamentarismus die einzig richtige und fruchtbarste Form sei, verzichten zu können glaubte. Der Abgeordnete *Ablaß* erklärte bei der Betrachtung der nordamerikanischen Verhältnisse im verfassunggebenden Ausschuß der Nationalversammlung, daß die Stellung des amerikanischen Präsidenten, der vom Volk, nicht vom Parlament gewählt, die gesamte Exekutive in seiner Hand vereinigt und eine von der Legislative unabhängige Regierung bildet (gewaltentrennende Republik), für das Deutsche Reich nicht in Betracht kommen könne. Eine strikte Trennung der Gewalten sei unvereinbar mit dem Standpunkt des Parlamentarismus. Andererseits wollte man aber auch nicht den in Frankreich (parlamentarische Republik) ausgebildeten Parlamentarismus übernehmen, da diese Form des Parlamentarismus mit der völligen Unterordnung des Präsidenten unter die Legislative[46]) entartet sei[47]). So gedachte man einen Mittelweg zu beschreiten. Der Reichspräsident sollte eine unabhängigere

---

44) s. Berichte, S. 231, S. 274 ff.

45) Deutscher Geschichtskalender S. 26.

46) Von dem Recht der Parlamentsauflösung hat der franz. Präsident seit 1877 keinen Gebrauch gemacht.

47) s. Berichte S. 231 (Abg. A b l a ß).

Stellung erhalten als der französische; die parlamentarische Regierungsform sollte jedoch nicht aufgegeben werden. So blieb nichts übrig, als die Exekutivgewalt im Reiche zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung aufzuteilen. Es wurde damit eine bisher noch unbekannte Form des Dualismus in der vollziehenden Gewalt[48]) geschaffen, dessen Sinn in der beabsichtigten Herstellung eines Gleichgewichts zwischen der politischen Macht des Reichspräsidenten und des Reichstags liegt[49]).

Im Vorstehenden ist entwickelt worden, welche Gedanken die Väter der Weimarer Verfassung bei Fixierung der politischen Stellung des Reichspräsidenten einerseits und der Reichsregierung andererseits gegenüber dem Reichstag leiteten.

Wie die Unabhängigkeit des Reichspräsidenten hergestellt werden sollte, mit welchen Mitteln man die Gleichgewichtsstellung gegenüber dem Reichstag zu erreichen suchte, ob eine Unabhängigkeit erzielt worden ist, und was infolgedessen von der erstrebten Gleichgewichtsstellung zu halten ist, das soll im wesentlichen im nächsten Abschnitt (B, I, d) erörtert werden.

Es folgt dann die Betrachtung über die Stellung der Reichsregierung (B, I, e), die sich, wie bereits vorweg erwähnt ist, in parlamentarischer Abhängigkeit befindet, und darüber, durch welche Mittel die parlamentarische Abhängigkeit herbeigeführt und gesichert worden ist.

Anschließend an jeden Teil ist auch versucht worden, die bereits hervorgehobene Bedeutung der rein formellen Gesetze und der Rechtsverordnungen zu würdigen.

---

48) Ueber den Unterschied zwischen dem Dualismus i. d. vollziehenden Gew. im alten u. neuen Reiche, s. Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsrecht Bd. I, S. 545/546.

49) s. Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsr. Bd. I S. 45 ff, S. 545 ff.

d) Reichspräsident und Reichstag.

1. Gewaltentrennung.

Der Gedanke einer Gleichgewichtsstellung zwischen den Organen zweier Gewalten erinnert an die *Montesquieu*sche Lehre von der Gewaltenhemmung. Die Väter der Weimarer Verfassung waren zwar, wie wir gesehen haben, weit davon entfernt, die *Montesquieu*schen Gedanken zu neuem Leben zu erwecken, da die Regierung auf jeden Fall parlamentarisch sein sollte. Aber bei der Stellung des Reichspräsidenten ist die Lehre von der Gewaltenhemmung jedenfalls zum Organisationsprinzip [50]) gemacht worden, ohne sie jedoch, wie wir sehen werden, konsequent durchzuführen.

Zunächst mußte der Reichspräsident bei der Wahl vom Reichstag unabhängig sein; hier mußte auf jeden Fall eine strenge Trennung beobachtet werden. Das ist auch geschehen. Auf Grund Art. 41 W.V. wird der Reichspräsident vom ganzen deutschen Volk gewählt, nicht vom Reichstag, der sich gemäß Art. 20 und 23 W.V. aus Abgeordneten des ganzen deutschen Volkes zusammensetzt, welche in allgemeiner gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden. Auch in der Amtsdauer spricht sich die Trennung vom Parlamente aus: gemäß Art. 43, I W.V. dauert das Amt des Präsidenten sieben Jahre, während der Reichstag gemäß Art. 23 W.V. auf vier Jahre gewählt wird. Der Reichspräsident wird also normalerweise mindestens zwei unter Umständen sehr verschieden zusammengesetzte Reichstage erleben, und es wird, jedenfalls theoretisch, die Möglichkeit gegeben sein, daß er trotz bedeutungsvoller Aenderungen in der Politik der Regierungen als ruhender Pol erscheint. Daß der Reichspräsident nicht Mitglied des Reichstages sein darf, ist angesichts des Bestrebens, eine von der Legislatur unabhängige Figur zu schaffen, nur folgerichtig; dieser Grundsatz ist in Art. 44 W.V. hervorgehoben. Die Vor-

---

50) s. Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsrecht Bd. I S. 38.

bedingungen, ohne welche die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Reichspräsident und Reichstag überhaupt nicht möglich wäre, ist also gegeben; Reichspräsident und Reichstag sind parallele, jedenfalls äußerlich, unabhängige Organe, welche ihre Befugnisse aus der gleichen Wurzel ableiten, nämlich aus dem Volk. Der Grundsatz der Gewaltentrennung ist bis hierher befolgt worden.

2. *Gleichgewichtsstellung.*

Um die Gleichgewichtsstellung zwischen Reichspräsidenten und Reichstag zu gewährleisten, sind durch die Verfassung beiden Organen wichtige Befugnisse in die Hand gegeben. Diese Befugnisse können wir mit jenen Mitteln vergleichen, welche *Montesquieu* unter dem Ausdruck der „Faculté d'empêcher" zusammenfaßt, und mit denen nach seiner Lehre die Balance zwischen den voneinander unabhängigen Gewalten hergestellt wird.

a) Gewicht des Reichspräsidenten.

Auf Grund Art. 73, I, IV W.V. ist dem Reichspräsidenten ein „Veto" gegenüber vom Reichstag beschlossenen Gesetzen gegeben; er kann durch sein Veto jedoch kein beschlossenes Gesetz aus der Welt schaffen. Die gemäß Art. 70 W.V. dem Reichspräsidenten zustehende Promulgation und Verkündung der Gesetze, die ihrem Wesen nach ein Akt der Verwaltung ist, würde sonst zum Sanktionsrecht werden. Der Reichspräsident ist vielmehr verpflichtet, das Gesetz zum Volksentscheid zu bringen. Nimmt das Volk das Gesetz in dem Entscheide an, so ist der Reichspräsident verpflichtet, das Gesetz gemäß Art. 70 auszufertigen und zu verkünden. Als ferneres wichtigstes Gegengewicht gegen den Reichstag stellt sich das in Art. 25 W.V. bestimmte Recht dar, den Reichstag aufzulösen. Die Auflösung des Reichstags und die sich daran anschließende Neuwahl ist naturgemäß das äußerste Mittel, zu dem der Reichspräsident in Zeiten der Krise greifen kann, und soll ein starkes Zeichen des Gegengewichts gegen die an Macht so reich ausgestattete Position des Reichstags darstellen.

Der Reichstag seinerseits hat gemäß Art. 59 W.V. das Recht, den Reichspräsidenten wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines anderen Reichsgesetzes vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen. Ein solcher Antrag muß von mindestens 100 Mitgliedern des Reichstages unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Reichstagsmitglieder, von denen zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sein müssen. Der Art. 59 W.V. stellt also den Grundsatz der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten auf. In ihm liegt keine Besonderheit; der Reichspräsident ist nicht rechtlich unverantwortlich wie ein Monarch [51]). Aehnliche Bestimmungen sind auch im Recht der Vereinigten Staaten vorhanden. Weiter kann der Reichstag nach Art. 43, II W.V. die Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksabstimmung beantragen, und ihn dadurch an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindern. Das Recht auf sein Amt verliert der Reichspräsident jedoch noch nicht ohne weiteres durch einen derartigen Beschluß des Reichstags, zu dem zwei Drittel Mehrheit erforderlich ist, und der übrigens keiner Begründung bedarf. Fällt der Volksentscheid zu seinen Gunsten aus, so ist seine Verhinderung vorüber, und er ist damit wieder berechtigt, seines Amtes zu walten. Die Ablehnung der Absetzung durch das Volk gilt als Neuwahl. Der Präsident ist also auf neue sieben Jahre gewählt. Der Reichstag gilt für diesen Fall als aufgelöst und muß neu gewählt werden. Der Reichspräsident wird dadurch, daß der Reichstag den Antrag auf Absetzung stellen kann, in seiner durch die Volkswahl gegebenen unabhängigen Stellung zwar wieder stark erschüttert; aus der Bestimmung des Art. 43, II W.V. kann jedoch noch keineswegs auf eine dem Grundsatz der Gewaltentrennung zuwiderlaufende parlamentarische Abhängigkeit geschlossen werden. Die Entscheidung über die Absetzung steht eben dem Volke, nicht dem Reichstag, zu, und der Reichstag wird nur

β) Gewicht des Reichstags.

51) s. auch Art. 43, III. W. V.

in Ausnahmefällen den Antrag auf Absetzung stellen, da die Männer, die zu diesem Mittel greifen, Gefahr laufen, durch einen für sie ungünstig verlaufenden Volksentscheid ihre politische Stellung zu verlieren. Die politische Verantwortlichkeit besteht nur gegenüber dem Volk. Die Macht des Reichstags aber liegt darin, daß er die Initiative zu geben berufen ist, den Reichspräsidenten durch das Volk zur Verantwortung zu ziehen.

3. Durchbrechung der Gewaltentrennung Art. 50, 54 W.V.

Wenn wir die soeben aufgezählten gegenseitigen Befugnisse des Reichspräsidenten und des Reichstages als Mittel ansehen, welche dazu bestimmt sind, das Gleichgewicht zwischen der politischen Macht der beiden im Prinzip voneinander unabhängig gedachten Organe der Reichsgewalt zu gewährleisten, so erscheint es mehr als fraglich, ob auch die Bestimmung des Art. 50 W.V., daß der Reichspräsident zu allen seinen Anordnungen und Verfügungen der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder durch den zuständigen Minister bedarf, in den Rahmen der Mittel hineinfallen, die, ohne die grundsätzliche Trennung der gegenseitigen Funktionen zunichte zu machen, die zu gewaltige Machtentfaltung des einen Teils verhindern.

Art. 50, Satz 2 W.V. besagt, daß durch die Gegenzeichnung die politische Verantwortung von dem betreffenden Minister übernommen wird. Die Notwendigkeit, für jede seiner Anordnungen eine Gegenzeichnung zu bewirken, zeigt deutlich die politische Unverantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag; denn die Gegenzeichnung soll eben die Verantwortlichkeit fort vom Reichspräsidenten nehmen und sie auf den gegenzeichnenden Minister ableiten. Es mag ein Kern der Berechtigung darin liegen, diesen Umstand, allein betrachtet, als eine Stärkung der politischen Stellung des Reichspräsidenten anzusehen. Es tritt dies hervor, wenn der Reichspräsident den Reichstag aufzulösen beabsichtigt; würde der darauf vorzunehmende Volks-

entscheid den alten Reichstag bestätigen, dann würde, falls keine Gegenzeichnung eines Ministers vorliegt, der Reichspräsident dem Volke allein gegenüberstehen, und es würde die Frage des persönlichen oder verfassungsmäßigen Regiments aufgerollt sein. Das sollte nach dem Wunsch der Väter der Weimarer Verfassung vermieden werden [52]), da das der Stellung des Reichspräsidenten nicht entsprechen und dem Geist der Verfassung zuwiderlaufen würde.

Auf der anderen Seite sehen manche Schriftsteller [53]) in dem Art. 50 W.V. eine den Reichspräsidenten zugunsten des Reichstags stark beschränkende Bestimmung, und dieser Ansicht schließen wir uns mit allem Nachdruck an. Denn *alle* Anordnungen des Reichspräsidenten werden erst vollziehbar, wenn die Gegenzeichnung geleistet ist. Der Reichspräsident ist also bei *allen* seinen Maßnahmen von der Reichsregierung abhängig, die sich ihrerseits auf Grund des Art. 54 W.V. in parlamentarischer Abhängigkeit befindet. Es drängt sich hier die Frage auf, wo bleibt da die Unabhängigkeit und alle Machtfülle, auf die der Reichspräsident auf Grund seiner plebiszitären Wahl Anspruch haben kann? Sie ist hinfällig, da der Reichspräsident bei Ausübung aller seiner Funktionen mittelbar von dem Willen der Regierungsparteien im Reichstag abhängig ist. Hinfällig ist damit das ganze Gebäude von Konstruktionen, die auf eine Unabhängigkeits- und Gleichgewichtsstellung des Reichspräsidenten hinzielen sollten! Es wird alles überwölbt von einer mittelbaren Abhängigkeit, die ihren Ausdruck in den Art. 50, 54 W.V. gefunden hat.

Die Bestimmung des Art. 50 W.V. ist aus der alten Reichsverfassung von 1871 (Art. 17 Satz 2) herübergenommen worden; dort hatte sie den Sinn, daß der Kanzler die Verantwortlichkeit fort vom Kaiser auf sich übernahm. In der Weimarer Verfassung sollte

---

52) s. Berichte S. 251, 252 (Dr. Preuß).

53) s. Wittmeyer S. 361; Saenger S. 84/85; Finger S. 329.

sie denselben Sinn haben; man übersah aber, daß deswegen, weil die heutige Reichsregierung keine Regierung des Reichspräsidenten, sondern des Reichstages ist, die Stellung des Reichspräsidenten ganz anders ausfiel, als sie gedacht war.

Wir sehen aus diesem allen, daß bei der Betrachtung der Gewaltenverteilung eine einigermaßen streng von der Reichsregierung gesonderte Figur des Reichspräsidenten nicht zu finden ist. Eine Sonderung beider Organe kann nur in der Vorstellung vollzogen werden zum Zweck theoretischer Erfassung der die Väter der Weimarer Verfassung leitenden Gedanken.

Wenn *Hatschek* [54]) sagt, der Reichspräsident könne im Falle einer von ihm beabsichtigten Reichstagsauflösung einen „frondierenden" Kanzler, also einen Kanzler, welcher die Gegenzeichnung zur Auflösung des Reichstags verweigert, kurzerhand entlassen (Art. 53 W.V.), so kann dem Recht gegeben werden; aber nur mit dem Hinzufügen, daß er einen solchen Kanzler entlassen kann, wenn dieser die Ernennung des neuen Kanzlers gegenzeichnet [55]). Ohne diese Gegenzeichnung kann der Reichspräsident den Kanzler nicht entlassen, da kein neuer Kanzler ernannt werden kann, der die Entlassung des alten gegenzeichnet, und es ist schwerlich anzunehmen, daß ein Kanzler angesichts einer drohenden von ihm nicht gebilligten Reichstagsauflösung sein eigenes Todesurteil und damit mittelbar auch das der Regierungsparteien im Reichstag unterzeichnet. Denn der Reichspräsident wird nun einen ihm genehm Minderheitskanzler ernennen, von dessen politischem Rückhalt er bei der Neuwahl eine Reichstagsmajorität erwartet; mit diesem wird er die Auflösung vornehmen. Es bedarf jedoch auch dann noch einiger Geschicklichkeit, einem eventuell geplanten Absetzungsantrag durch den Reichstag zuvorzukommen.

---

54) Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsrecht, Bd. I S. 548 ff.

55) s. Poetzsch, Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. III, S. 173 f.

Der neue Kanzler muß vor Eintritt in die Tagesordnung [56]) im Reichstag selbst oder durch seinen Vertreter die Auflösung bekanntgeben.

Hatschek sagt weiter, es komme ganz auf die Persönlichkeit des Reichspräsidenten an, ob er bei einem Kampf mit dem Reichstag Sieger bleiben werde. Das ist richtig, hat aber wenig mit den Bestimmungen der Weimarer Verfassung über die rechtliche und politische Stellung des Reichspräsidenten zu tun. Es ist im Leben immer so, daß starke Persönlichkeiten sich eher durchsetzen als schwache. An der Bestimmung des Art. 50 W.V., daß der Reichspräsident bei *allen* Anordnungen und Verfügungen, also auch bei der Ernennung des neuen Kanzlers, der Gegenzeichnung bedarf, wird auch die größte Persönlichkeit vergebens ihre Stärke vergeuden, wenn der Kanzler nicht gehen *will*. Eine ganz starke Persönlichkeit wird sich vielleicht über die Bestimmung des Art. 50 W.V. einfach ganz hinwegsetzen, mit anderen Worten die Verfassung brechen. Vielleicht hat *Hatschek* das gemeint, wenn er von „einem wagelustigen Herrn" als Reichspräsidenten spricht [57]).

4. Rechtsverordnungen.

Durch den Art. 48, II W.V. ist dem Reichspräsidenten das Recht gegeben, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen; er kann zu diesem Zweck sogar vorübergehend gewisse Artikel der Verfassung außer Kraft setzen. Der Reichspräsident hat materiell ein Gesetzgebungsrecht, das er durch den Erlaß von Rechtsverordnungen ausüben kann. (Selbstverständlich brauchen nicht alle Maßnahmen, welche der Reichspräsident auf Grund des Art. 48, II W.V. ergreift, materielle Gesetzgebungsakte darzustellen; es können auch Maßnahmen rein tatsächlicher Natur oder Verwaltungsverordnungen sein.) Wir sahen bereits, daß

---

56) s. Art. 33 Abs. 3 W. V.

57) Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsrecht, Bd. I S. 550.

nach der Verfassung das Recht, materielle Gesetze zu erlassen, grundsätzlich dem Reichstag zusteht. Wenn hier dieses Recht auf den Reichspräsidenten übertragen ist, so ist auch dies ein Zeichen dafür, daß die Verfassung eine Vereinigung, nicht eine Trennung der Gewalten erzielt.

5. Formelle Gesetze.

Auf der anderen Seite gibt es Fälle, in welchen die Legislative auf Grund der Weimarer Verfassung ermächtigt ist, Verwaltungsakte vorzunehmen, bzw. durch ihre Entschlüsse den entscheidenden Einfluß auf die Gültigkeit von vorzunehmenden oder vorgenommenen Verwaltungsakten auszuüben. Hier sollen die Fälle besprochen werden, in denen es sich um solche Verwaltungsakte handelt, welche nach der Verfassung grundsätzlich zur Kompetenz des Reichspräsidenten gehören. Art. 45, II W.V. bestimmt, daß Kriegserklärungen und Friedensschluß durch Reichsgesetz erfolgen, Art. 45, III W.V., daß 1) Bündnisse[58]) mit fremden Staaten und 2) Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung[59]) beziehen, der Zustimmung des Reichstags bedürfen. Die generelle Regel des Art. 45, I W.V., daß der Reichspräsident zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches berufen ist, erleidet durch die Bestimmungen des II. und III. Absatzes des Art. 45 W.V. also Einschränkungen.

Kriegserklärung und Friedensschluß sind materiell keine Gesetzgebungsakte; es sind vielmehr an sich von dem Prinzip der Zweckmäßigkeit bestimmte staat-

---

58) s. Anschütz, Verfassung S. 104: „Bündnisse sind Verträge, in denen die beteiligten Staaten sich für einen bevorstehenden oder möglichen Kriegsfall gegenseitig Hilfe versprechen." s. besonders auch Bericht S. 283 284 (Katzenstein, Ablaß, v. Delbrück, Preuß, Kahl, Koch).

59) s. Berichte S. 282/283 (Dr. Preuß) Gesetzgebung ist hier als Gegensatz zur Verordnung gemeint. s. auch Anschütz, Verfassung S. 104 und Giese, Reichsverfassung S. 142.

liche Handlungen, welche in das Ressort des Reichspräsidenten als internationalen Vertreter des Deutschen Reiches fallen würden; es sind also Verwaltungsakte [60], die aber in die Form des Gesetzes gekleidet sind [61]). Der Grundsatz der Gewaltentrennung ist hier durchbrochen; die Legislatur greift über in das Gebiet der Verwaltung.

Aehnlich ist es im Falle des Art. 45, III W.V. Auch hier handelt es sich um Akte der Verwaltung, deren Vornahme grundsätzlich dem Reichspräsidenten zusteht. Aber die Legislatur wird durch die Fassung des Abs. III nicht unmittelbar zum Herrn der Handlung gemacht, wie im Falle des Art. 45, II W.V. Es heißt in Abs. III nicht, daß die Bündnisse und die betreffenden Verträge durch Reichsgesetz erfolgen, sondern daß zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Reichstags erforderlich sei. Herr der Handlung bleibt der Reichspräsident; aber er ist angewiesen auf ein zustimmendes Reichsgesetz, das entweder die Ermächtigung zum Abschluß des Bündnisses bzw. Vertrages gibt, oder, falls der Abschluß bereits erfolgt ist, das völkerrechtlich schwebend ungültige Geschäft zum gültigen erhebt [62]). Es besteht in der Wissenschaft keine Einmütigkeit darüber, ob der Zustimmungsbeschluß des Reichstags ein Akt der Gesetzgebung sei, oder ob eine formlose Zustimmung lediglich des Reichstages genüge, bei welcher die Rechte der übrigen bei der Gesetzgebung beteiligten Organe ausgeschaltet seien. (Einspruchsrecht des Reichsrates, Volksentscheid.) Mit *Wenzel* [63]) und *Anschütz* [64]) werden wir die Frage

---

60) Wie z. B. auch die Neutralitätserklärung, die aber, da in Art. 45, II W. V. nicht aufgeführt, vom Reichspräsidenten ohne weiteres ergehen kann, und z. B. unter dem 20. 7. 1920 anläßlich des polnisch-russischen Krieges vom Reichspräsidenten abgegeben wurde.

61) s. Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsrecht Bd. II S. 5.

62) s. Wenzel, S. 489/492.

63) s. Wenzel, S. 492/499.

64) s. Anschütz, Verfassung, S. 105.

gegen *Finger*[65]) dahin entscheiden, daß der dem Art. 45, III W.V. von den Vätern der Weimarer Verfassung zugrunde gelegte Sinn die Ausschaltung der übrigen verfassungsmäßig zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufenen Organe keineswegs bezweckte[66]). *Wenzel* beweist des weiteren, daß die Nichtbeachtung des Mitwirkungsrechtes des Reichsrates und des Volkes aber nicht die Ungültigkeit eines im übrigen unter formgerechter Zustimmung des Reichstags geschlossenen Vertrages herbeiführt; dies hätte sonst die Verfassung ausdrücklich hervorheben müssen[67]). Wir sehen, daß die Legislative den entscheidenden Einfluß auf das Zustandekommen eines völkerrechtlich gültigen Bündnisses bzw. Vertrages im Sinne des Art. 45, III W.V. hat; die Legislative ermöglicht erst die Vornahme des gültigen Abschlusses. Alles dies zielt auf eine Vereinigung der Gewalten ab.

e) Reichsregierung und Reichstag. Grundsatz: Vereinigung der Gewalten.

Das gegenseitige Verhältnis zwischen der Reichsregierung und dem Reichstag wird gekennzeichnet durch eine weitgehende parlamentarische Abhängigkeit der Reichsregierung. Nicht der Grundsatz der Gewaltentrennung, sondern der Gewaltenvereinigung ist maßgebend, der Vereinigung der legislativen und verwaltenden Gewalt im Parlament. Das Parlament nimmt zwar im Regelfalle nicht selbst die verwaltende Tätigkeit vor; es übt aber eine Kontrolle der Reichsregierung gegenüber aus, sodaß der entscheidende Einfluß auf die Verwaltung und Regierung des Reiches gesichert ist. Ueber alle Beziehungen zwischen Reichsregierung und Reichstag wölbt sich gewissermaßen die parlamentarische Abhängigkeit. Diese Abhängigkeit spricht sich aus sowohl in dem Einfluß des Parlaments auf die Zusammensetzung der Regierung (Art. 54 W.V.), wie in einer Reihe von Kontrollmöglichkeiten, die dem

65) s. Finger, S. 257.
66) s. Wenzel, S. 493 Anm. 1.
67) s. Wenzel, S. 494.

Reichstag auf Grund der Verfassung in der Hauptsache durch die Bestimmungen der Art. 54, 56, 33, 34, 35 und 85 in die Hand gegeben sind [68]).

1. Abhängigkeit der Reichsregierung.

α) vom Reichspräsidenten.

Bevor auf die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Parlamente eingegangen wird, sei noch kurz auf die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Reichspräsidenten hingewiesen. Sie ist fast bedeutungslos und drückt sich darin aus, daß der Reichspräsident an den Sitzungen des Reichskabinetts ohne Stimmrecht teilnehmen kann [69]), und daß er von den Mitgliedern des Kabinetts Berichterstattung über den Gang der Regierungsgeschäfte zu verlangen hat [70]). Die Reichsregierung schuldet dem Reichspräsidenten außerdem „Rücksichtnahme" [71]). Erwähnt sei auch noch einmal die Genehmigung der Geschäftsordnung des Reichskabinetts durch den Reichspräsidenten. Bemerkenswert ist nur das Recht des Reichspräsidenten, die Mitglieder des Kabinetts zu ernennen und zu entlassen (Art. 53 W.V.); hierüber ist schon im vorigen Abschnitt kurz gesprochen worden; es ist auch bereits gesagt worden, daß dieses Recht des Reichspräsidenten fast seine ganze Wichtigkeit einbüßt durch die Bestimmungen der Art. 50, 54 W.V.

β) Vom Reichstag.

Das Ministerernennungsrecht des Reichspräsidenten leitet uns über zu dem in Art. 54 W.V. ausgesprochenen Grundsatz der parlamentarischen Regierungsform; die Reichsregierung bedarf zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder Minister muß zurücktreten, wenn ihm das Vertrauen durch ausdrücklichen Beschluß des Reichstages entzogen worden ist. Es folgt daraus, daß die Regierung sich normalerweise aus Mitgliedern des Parlaments zusammensetzt. Der Reichspräsident ist daher in seinem Ernennungsrecht be-

---

68) In diesem Zusammenhang seien auch die sog. „Auskünfte" erwähnt (Reichstags-Geschäftsordnung § 67).

69) s. Berichte S. 237 (Dr. Preuß).

70) s. Berichte S. 237 (Dr. Preuß).

71) s. Berichte S. 238 (Dr. Preuß).

schränkt. Die Regierungsbildung ist abhängig von dem Vertrauen, das der Reichstag, oder wohl besser die verschiedenen Parteien des Reichstags, den vom Reichspräsidenten ernannten Männern entgegenbringen. Die oft nicht ausbleibende Folge dieses Systems und die große Gefahr, die in diesem System liegt, ist die, daß der Reichspräsident, der zwar formell frei in seinen Entschlüssen dasteht, in allzu großer Abhängigkeit von den Wünschen der Parteien und ihrer Fraktionsführer gerät; kurz gesagt, es besteht die Gefahr, daß die Parteien von sich aus in Fraktions- und interfraktionellen Besprechungen, die einer Regierungsneubildung voranzugehen pflegen, die Regierungsbildung selbst vornehmen, und daß der Reichspräsident die ihm von den Parteien namhaft gemachten Männer zu ernennen gezwungen wird, während sein Blick von anderen, vielleicht außerhalb des Parlaments stehenden Männern, die ihm womöglich weit geeigneter erscheinen, oder auch tatsächlich geeigneter für einen Ministerposten sein mögen, abgelenkt wird. Es entsteht das, was von Leuten, die dem System des Parlamentarismus wenig freundlich gegenüberstehen, im politischen Leben als „Kuhhandel" bezeichnet wird. So wenig schön dieser Ausdruck ist, so wenig ersprießlich ist auch die gekennzeichnete Art der Regierungsbildung.

Ob nach den Bestimmungen der Verfassung eine von den Parteien freie und feste Politik im Deutschen Reiche möglich ist oder nicht, muß die Zukunft weiter lehren und kann hier nicht erörtert werden. Es steht jedenfalls fest, daß die Regierung auf Grund des Art. 54 W.V. in großer Abhängigkeit vom Parlamente ist, und daß der Grundsatz der Gewaltenteilung nicht verwirklicht ist. Im Art. 56 W.V. ist die Verantwortlichkeit der Reichsregierung näher abgegrenzt, indem bestimmt ist, daß der Reichskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür die Verantwortung gegenüber dem Reichstag trägt [72]), daß

72) In der Organisation der Reichsregierung treten hier monokratische Grundsätze auf, während

aber andererseits jeder Reichsminister innerhalb dieser Richtlinien für den im übrigen selbständig zu leitenden Geschäftszweig selbst verantwortlich ist[73]). Wird der Reichsregierung das Vertrauen durch den Reichstag entzogen, so braucht eine besondere Begründung, die sich womöglich auf konkrete Fälle bezieht, nicht gegeben zu werden[74]). Wie leicht solche Mißtrauensvoten zu Mißbräuchen führen können, und wie groß die Abhängigkeit der parlamentarischen Regierung ist, hat man besonders deutlich z. B. an den Ereignissen im Anfang Mai 1924 im Mecklenburgischen Landtag[75]) sehen können, wo die Herrschaft der Parteien nur allzu kraß zutage trat[76]).

Zu der in den Art. 54 und 56 W.V. bestimmten politischen Verantwortlichkeit der Reichsregierung tritt noch die rechtliche: Der Reichstag hat das Recht, außer dem Reichspräsidenten auch den Reichskanzler und die Reichsminister wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen.

Ein weiteres Mittel zur Kontrolle der Reichsregierung ist das Recht des Reichstags und seiner Ausschüsse, die Anwesenheit des Reichskanzlers und der Reichsminister zu verlangen (Art. 33 W.V.). Auch durch dieses Recht soll das Uebergewicht des Reichs-

---

73) auch Anklänge an den Grundsatz der Selbständigkeit der Ressorts vorhanden sind. Art. 57 trägt wiederum den Stempel des Kollegialsystems.

74) s. Finger S. 259.

75) Mißtrauensvotum der Deutschvölkischen Freiheitspartei am 1. 5. 1924 und der Sozialdemokraten und Kommunisten am 8. 5. 1924.

76) Poetzsch, Jahrbuch, d. ö. R., S. 131, vertritt die Auffassung, daß der überspannte Einfluß der Parteien auf die Regierungsbildung einer völligen Unfruchtbarkeit gewichen sei; dieser Ansicht ist mit der Maßgabe zuzustimmen, daß ein solcher Einfluß sich auch stets als unfruchtbar erwiesen hat. Er ist ferner 1925 der Ansicht, daß von der Entwicklung einer übertriebenen Parlamentsherrschaft im Reiche keine Rede sein könne.

tags über die Regierung dokumentiert werden. Auf der anderen Seite haben entsprechend die Vertreter der Reichsregierung und der Landesregierungen das Recht auf Gehör im Reichstag während der Beratungen; die Vertreter der Reichsregierung müssen auch außerhalb der Tagesordnung gehört werden [77]).

Fernere Ueberwachungsmöglichkeiten hat der Reichstag zur Hand durch Einsetzung von Untersuchungsausschüssen im Sinne des Art. 34 W.V. Was Aufgabe dieser Untersuchungsausschüsse sein soll, ist in der Weimarer Verfassung nicht gesagt. *Finger* [78]) bezeichnet es als ihre Aufgabe, „die politische Zweckmäßigkeit, die Gesetzmäßigkeit von Regierungshandlungen zu prüfen, politisch und wirtschaftlich bedeutsame Tatsachen festzustellen, sofern dies alles geschehen soll, um die Grundlagen für ein Vorgehen zu schaffen, zu dem der Reichstag in der Verfassung oder in anderen Gesetzen berufen ist". Historische Feststellungen zu treffen, sei der Reichstag jedoch nicht berufen und nicht geeignet [79]), jedenfalls dienen diese Ausschüsse dem Reichstag zur Kontrolle über die öffentliche Verwaltung; meist wird es sich um eine Kontrolle der Reichsregierung handeln. Sie gehören zu den wesentlichsten Mitteln der parlamentarischen Regierungsweise. Sie sind aber nur Mittel der Kontrolle, dürfen aber nicht selbst Untersuchungshandlungen anstelle der Verwaltung (oder womöglich anstelle der Justiz) vornehmen.

Die in Art. 35 W.V. bestimmte Bildung ständiger Ausschüsse (Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten und Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung) sind ihrem Zweck nach denen des Art. 34 W.V. gleichartig; auch durch sie soll die parlamenta-

---

77) Dieses Recht ist besonders wichtig, falls der Reichspräsident den Reichstag auflösen will. s. S. 51 dieser Arbeit.

78) s. Finger S. 261.

79) s. hierüber auch Hatschek, Dtsch. u. preuß. Staatsrecht Bd. I S. 612/613.

rische Kontrolle gegenüber der Verwaltung ausgeübt werden. Sie unterscheiden sich dadurch von den Ausschüssen des Art. 34 W.V., daß sie notwendige Einrichtungen sind und dauernde Reichsorgane; sie überdauern nicht nur die Tagungen des Reichstags, sondern auch die Wahlperiode des Reichstags, der sie eingesetzt hat [80]).

Wenn die Tatsache, daß die Reichsregierung sich in parlamentarischer Abhängigkeit befindet, einer Abhängigkeit, die durch die oben dargestellten Kontrollmittel sichergestellt ist, wenn, wie gesagt, diese Tatsache den Grundsatz der Gewaltentrennung von vornherein negiert und den Schwerpunkt der Verwaltung unter den Einfluß der Legislative stellt, so ist damit das große Band gekennzeichnet, das die Reichsregierung in ihren allgemeinen Richtlinien, in der Einstellung ihrer Politik, an den Reichstag bindet. Es sind aber in der Verfassung noch einzelne positive Bestimmungen gegeben, welche unter dem Gewölbe der parlamentarischen Abhängigkeit noch besondere Merkmale für die Konfusion der Gewalten abgeben. Es handelt sich hier wieder um die formellen Gesetze und um die Rechtsverordnungen. Durch die formellen Gesetze greift die Legislative über in die Verwaltung und durch den Erlaß der Rechtsverordnungen die Verwaltung in das Gebiet der Legislative.

2. *Formelle Gesetze.*

Die Bestimmung des Art. 87 W.V., daß die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits und die Uebernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reiches nur durch Reichsgesetz erfolgen dürfen, stellt auch ein Kontrollmittel des Reichstages gegenüber der Reichsregierung dar. Daß es sich hier um einen Akt der Verwaltung, der in die Form des Gesetzes gekleidet ist, handelt, bedarf keiner näheren Begründung.

Das bedeutsamste formelle Gesetz ist der Haushaltsplan. Art. 85, II W.V. besagt, daß der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz

---

80) s. Anschütz, Verfassung, S. 99.

festgestellt wird. Der Art. 85, II stimmt fast wörtlich mit dem Art. 69 a. R.V. überein. Nach herrschender Ansicht [81]) ist der Haushaltsplan eine nach der Wahrscheinlichkeit berechnete Aufstellung aller für das kommende Rechnungsjahr zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Reiches [82]): er stellt einen Voranschlag dar [83]), der den Zweck hat, der Reichsregierung als interne finanzrechtliche Grundlage für die Verwaltung des Reiches zu dienen, und der den Rahmen gibt, innerhalb dessen Verwendungen für die Reichsverwaltung gemacht werden dürfen [84]). An und für sich ist also die Aufstellung des Etats nichts anderes als eine Rechnung oder Berechnung, ein reiner Akt der Verwaltung. Das Etatgesetz beeinflußt und verändert auch in keiner Weise etwa die bestehenden gesetzlichen Vorschriften, die zur Inanspruchnahme der staatlichen Einnahmequellen berechtigen oder das Reich zur Ausgabe verpflichten. Daß es sich nur um einen Akt der Verwaltung handeln kann, geht auch daraus hervor, daß sich das Etatgesetz mit keinem Wort durch ein Gebot oder Verbot an die Gesetzesuntertanen wendet und ihr Verhalten beeinflußt.

Welcher Art jedoch der in dem Etatgesetz dargestellte Verwaltungsakt sei, ist bei den verschiedenen Schriftstellern nicht einheitlich beantwortet. Mit *Laband* [85]) werden wir am besten von einer im voraus erteilten Entlastung der Regierung von der Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag [86]) sprechen, während *Hubrich* [87]) das Etatgesetz als eine „interne Dienstinstruktion" des Reichstags an die Adresse der Reichs-

---

81) Abweichend Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Lpzg., 188; Studien z. dtsch. Staatsrecht, II, 2, S. 291. Auch Arndt, S. 326, S. 333.

82) s. Hubrich, S. 140.

83) s. Laband, Bd. IV S. 522 ff.

84) s. auch Finger, S. 398.

85) s. Laband, Bd. IV S. 540.

86) Nachträgliche Entlastung betr. Verwendung aller Reichseinnahmen s. Art. 86 W. V.

87) s. Hubrich, S. 140.

regierung und *Hatschek*[88]) als „ein die Einnahmen und Ausgaben umfassendes parlamentarisches Rechtsgeschäft" zwischen der Reichsregierung und dem Reichstag ansieht.

Jedenfalls liegt auch hier, wie bei allen rein formellen Gesetzen, ein Eingreifen der Legislative in das Gebiet der Verwaltung vor; der Grundsatz der Gewaltenvereinigung ist auch hier maßgebend.

3. Rechtsverordnungen.

Das Verordnungsrecht der Reichsregierung ist grundsätzlich im Art. 77 W.V. geregelt; dort handelt es sich um Verwaltungsverordnungen. Rechtsverordnungen kann die Reichsregierung nur auf Grund einer besonderen Ermächtigung erlassen. Als eine solche Ermächtigung muß die Bestimmung des Art. 91 W.V. angesehen werden, daß die Reichsregierung — mit Zustimmung des Reichsrates — die Verordnungen erläßt, die den Bau, Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln. Die auf Grund dieses Artikels ergehenden Verordnungen werden jedoch nur zum Teil Rechtsverordnungen sein. *Anschütz*[89]) weist mit Recht darauf hin, daß solche Verordnungen, welche das Reich über die Einrichtungen, den Betrieb und die Benutzung *seiner eigenen* Bahnen erläßt, keine Rechtsverordnungen sind, da sie nicht in Freiheit und Eigentum der Gesetzesuntertanen eingreifen, sondern den einzelnen „die Vorteile einer gemeinnützigen Einrichtung nach Maßgabe gewisser Voraussetzungen oder Gegenleistungen" offerieren. Handelt es sich jedoch um solche Eisenbahnen, die z. B. Privatpersonen gehören, oder werden polizeiliche Bestimmungen über das Verhalten des Publikums erlassen, so greifen sie ganz gewiß in Freiheit und Eigentum Dritter ein, und sind also als Rechtsverordnungen anzusehen. Auch die Bestimmung des Art. 91 W.V. ist ein Symptom dafür, daß nicht eine reinliche Scheidung, sondern mehr ein Durcheinander-

88) s. Hatschek, Das Reichsstaatsrecht, S. 389/390.

89) Anschütz, Verfassung, S. 157, S. 160.

fließen der Gewalten in der Weimarer Verfassung verwirklicht ist.

II. Die Justiz im Verhältnis zur Legislative und Verwaltung.

a) Grundsatz: Trennung der Gewalten infolge Unabhängigkeit der Richter.

Der Grundsatz des Art. 102 W.V., daß die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ist bereits bei der Betrachtung der allgemeinen grundsätzlichen Bestimmungen, die die Weimarer Verfassung für die rechtsprechende Gewalt in ihrem 7. Abschnitt gegeben hat, erwähnt worden. Es bleibt jetzt noch übrig, aus diesem Grundsatz nach dem Gesichtspunkt der Gewaltenverteilung die notwendige Folgerung zu ziehen. Sie ist klar und ohne weiteres ersichtlich: der Grundsatz der Gewaltentrennung ist hier verwirklicht worden.

b) Berührungspunkte mit der Legislative.

Es folgt hieraus für das Verhältnis der richterlichen Gewalt zur Legislative, daß die Gerichte sich keine gesetzgeberischen, die gesetzgebende Gewalt sich keine richterlichen Funktionen anmaßen darf.

Die obersten Gerichte können jedoch selbst Vorschriften *für ihr Verfahren* aufstellen. Für das Wahlprüfungsgericht ist das z. B. in Art. 31, IV W.V., für den vorläufigen Staatsgerichtshof in Art. 172 W.V. [90]) anerkannt worden. Auch können sie Entscheidungen aufstellen, die für sie selbst bindend sein sollen, und von deren rechtlicher Auffassung ihre Senate nicht ohne besondere Entscheidung des Plenums abgehen dürfen. Für das Reichsgericht ist das z. B. in § 137 des Gerichtsverfassungsgesetzes bestimmt worden.

Auf der anderen Seite darf sich die Legislative nicht einmischen in die Geschäfte der richterlichen

---

90) s. Berichte, S. 364, 365 (Dr. Preuß).

Gewalt. Hierher gehört in erster Linie die Regel, daß es dem Reichstag wie seinen Ausschüssen verboten ist, in schwebende Prozesse einzugreifen. Auch bei Betätigung der Reichsaufsicht in Angelegenheiten der Justiz [91]) hat sich die Reichsregierung und auch der Reichstag, wenn er die Reichsaufsicht in Bewegung setzen will, die größte Reserve aufzuerlegen. Die volle Unabhängigkeit der Gerichte muß stets die Schranke bleiben für die Reichsaufsicht und entsprechend für die Kontrolle des Reichstags [92]).

c) Berührungspunkte mit der Verwaltung.

Das Verhältnis der richterlichen Gewalt zur Verwaltung ist gleichfalls gekennzeichnet durch die Unabhängigkeit der Richter; es ergibt sich auch hier, daß es nicht angängig ist, wenn die Gerichte sich eine verwaltende, die Verwaltung eine richterliche Tätigkeit anmaßt.

Von Interesse ist hier die Bestimmung des Art. 107 W.V., nach welcher im Reich und in den Ländern nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutz der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen müssen. Da den ordentlichen Gerichten eine Einmischung in die Verwaltung nicht zustehen soll, sie insbesondere die Akte der Verwaltung nicht auf ihre Zweckmäßigkeit prüfen oder gar annullieren dürfen, so entspricht es durchaus der *Montesquieu*schen Lehre, wenn besondere Gerichte, eben die Verwaltungsgerichte, zur Kontrolle der Verwaltung eingerichtet werden.

Im übrigen zielen auch die Bestimmungen des Art. 105 W.V. („Ausnahmegerichte sind unstatthaft", „Die militärischen Gerichte sind aufgehoben") und des Art. 106 („Die Militärgerichtsbarkeit ist aufzuheben, ...") darauf hin, die richterliche Gewalt frei von den Einflüssen der Verwaltung zu halten und die Trennung der Gewalten zu verwirklichen.

---

91) s. Berichte, S. 361 (Zweigert).
92) s. Triepel, S. 494, Cohn, S. 33/35.

Dritter Abschnitt:

Zusammenfassung.

Ganz kurz zusammengefaßt sei gesagt, daß der Grundsatz der Gewaltentrennung in der Weimarer Verfassung, was das Verhältnis der gesetzgebenden Gewalt anbetrifft, nirgends verwirklicht worden ist.

Die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Parlament widerspricht ohne weiteres der von *Montesquieu* aufgestellten Forderung, die Verwaltung nicht einer Anzahl von Leuten anzuvertrauen, die aus dem Parlament ausgewählt werden. Ebenso widerspricht es einer Gewaltentrennung, wenn die Reichsregierung in ihren Maßnahmen dauernd kontrolliert wird, und jederzeit bereit sein muß, auf ein Mißtrauensvotum des Parlamentes hin zurückzutreten.

Die Absicht, dem Reichspräsidenten eine dem Prinzip der Gewaltentrennung und der Gewaltenhemmung entsprechende Stellung zu geben, muß als mißlungen angesehen werden. Auch er ist, wenn auch mittelbar, durch die Bestimmungen des Art. 50, 54 W.V. in allen seinen Maßnahmen der parlamentarischen Kontrolle preisgegeben. Daran vermag der Umstand, daß der Reichspräsident nicht vom Parlament, sondern unmittelbar vom Volk gewählt wird, sein Auflösungsrecht dem Reichstag gegenüber etc., nichts zu ändern. Alles spielt sich ab unter dem Gewölbe der — beim Reichspräsidenten mittelbaren — parlamentarischen Abhängigkeit. Das Prinzip der Vereinigung der Gewalten im Parlament ist vorherrschend.

Das drückt sich auch in der großen Zahl der in der Verfassung aufgezählten formellen Gesetze aus, die dem Reichstag über die parlamentarische Abhängig-

keit hinaus das Uebergewicht über die verwaltende Gewalt zuerteilen soll.

Die Rechtsverordnungen auf der anderen Seite können von Reichspräsident und Reichsregierung auch nur im Rahmen der parlamentarischen Abhängigkeit erlassen werden; sie sind ein Zeichen mehr dafür, daß keine Gewaltentrennung, sondern eine Gewaltenkonfusion vorherrscht.

Eine strikte Trennung der Gewalten tritt in der Weimarer Verfassung nur im Verhältnis der Rechtspflege zur Legislative und Verwaltung hervor.

Lebenslauf.

Geboren am 31. August 1895 zu Hude i. Oldenburg als Sohn des derzeitigen Pfarrers, späteren Seminardirektors Prof. Dr. Otto Uhlhorn, besuchte ich in Bremen das (humanistische) Neue Gymnasium und bestand Michaelis 1913 das Abiturientenexamen. Nach zweisemestrigem Studium der Rechte an der Universität Heidelberg trat ich als Fahnenjunker in das Infanterie-Regt. Bremen (1. Hanseat.) Nr. 75 ein und machte den Feldzug in Rußland und Frankreich mit. Nach einer schweren Verwundung nahm ich die Stellung des Gerichtsoffiziers der Garnison Bremen ein und wurde später Erzieher am königl. Kadettenhause zu Plön, sodann Erzieher an der Hauptkadettenanstalt zu Lichterfelde und Adjutant des Kadettenhauses zu Bensberg mit der Geschäftsstelle in Lichterfelde. Nach Verabschiedung aus dem Heeresdienst im März 1920 widmete ich mich dem Kaufmannsberufe und war bis Ende des Jahres 1922 Mitinhaber der Firma Uhlhorn, Lauterbach & Co. in Rostock. Ich setzte das unterbrochene Studium an den Universitäten Berlin, Hamburg und Rostock fort und bestand im November 1924 das erste juristische Staatsexamen. Jetzt bin ich als Referendar der I. Zivilkammer des Meckl. Schwerinschen Landgerichts zu Rostock zugeteilt. Seit Oktober 1922 bin ich verheiratet.

Otto Uhlhorn, Referendar.